

№ 5440-IX. - [Електронний ресурс]: http://search.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/T795440.html.

17. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI. / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>.

18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.

- [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

*Байрактар В. Д.,
аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
ОДУВС
Надійшла до редакції: 26.11.2016*

УДК 342/9(477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Гресь Т. В.

У статті висвітлено проблеми трансформації адміністративно-правових відносин в ході проведення адміністративної реформи. Досліджено взаємовідносини держави і громадянина. На основі цього виокремлені основні обов'язки держави, щодо побудови адміністративно-правових відносин.

Ключові слова: суспільні відносини, адміністративно-правові відносини, адміністративно-правова реформа, обов'язок держави.

В статье освещены проблемы трансформации административно-правовых отношений в ходе проведения административной реформы. Исследованы взаимоотношения государства и гражданина. На основе этого выделены основные обязанности государства, по построению административно-правовых отношений.

Ключевые слова: общественные отношения, административно-правовые отношения, административно-правовая реформа, обязанность государства.

The problems of transformation of administrative and legal relations in the course of administrative reform. Investigated the relationship of the state and the citizen. On this basis, singled out the main duties of the state, to build administrative relations.

Keywords: public relations, administrative law relations, administrative and legal reform, the duty of the state.

Постановка проблеми. В сучасних умовах проведення адміністративно-правової реформи адміністративно-правові відносини потребують трансформації. Україна пережила понад сімдесят років під тоталітарним режимом і саме це є причиною того, що в нас адміністративні правовідносини довгий час існували як суто "владовідносини". Одним із ключових завдань адміністративно-правової реформи в Україні є реалізація принципово нової моделі взаємовідносин між державою та людиною, згідно з якою, насамперед влада повинна реалізовувати свої обов'язки перед громадянином, а не тільки використовувати свою силу для виконання зобов'язань громадянина перед державою.

В юридичній літературі питання адміністративно-правових відносин досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, А.І. Берлач, К.С. Бельський, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, І.С. Гриценко, В.А. Дерещ, © Т.В. Гресь, 2015

Ю.М. Козлов, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, О.П. Коренев, О.В. Кузьменко, Є. В. Курінний, М. В. Лошицький, Н.І. Матузова, А.В. Малько, О.Ф. Скакун, Ю. М. Старілов, Є. М. Трубецький, Ф. Д. Фіночко, Р.О. Халфіна, О.І. Харитоновна, В.С. Четвериков та ін.

Питання адміністративно-правових відносин, враховуючи його важливість було досить добре досліджено, але попри цей змістовний теоретичний базис, існуючі наукові напрацювання потребують свого оновлення. Це обумовлено насамперед тими змінами, які постійно відбуваються в суспільних відносинах і потребують врахування в механізмі правового регулювання.

Метою статті є визначення адміністративно-правових відносин в контексті проведення адміністративно-правової реформи в Україні на основі досягнень правової науки.

Виклад основного матеріалу. Суть адміністративно-правових відносин, як і інших видів правовідносин у різних галузях права, можна сказати, є фундаментальним базисом. Це, свого роду, відправна точка у вивченні адміністративної галузі права. Розгляд проблем адміністративно-правових відносин з нових позицій праворозуміння має прискорити адаптацію вітчизняного адміністративного права до найкращих його моделей, що склалися в світі.

У більшості наукових праць, адміністративно-правові відносини визначають, як суспільні відносини, в яких сторони зв'язані між собою взаємними юридичними правами і обов'язками, які охороняє держава. Чи як різновид суспільних відносин, учасники яких взаємодіють на основі встановлених і охороняємих державою прав і обов'язків.

Перше, що слід зазначити, це те, що адміністративні відносини є часткою суспільних відносин. Суспільні відносини - це ті, які склалися між людьми в конкретних історичних умовах, у конкретний час, у певному місці [1]. Суспільні відносини, на думку М. Вебера, мають такі ознаки: суспільність і співвіднесеність. Суспільність передбачає, що в них беруть участь не менше двох осіб. Співвіднесеність означає, що відносини звернені один до іншого [2].

Також, слід виділити і зрозуміти суть правовідносин. Поняття "правове відношення", розглядають з позицій двох підходів до розуміння його сутності. По-перше, це урегульованість правом суспільних відносин, тобто: суспільні відносини - правова норма - правовідносини (О.Ф. Черданцев, М.І. Матузов, О.В. Малько, О.М. Шульга,

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

В.М. Корельський, В.Д. Перевалов, О.Ф. Скакун). Тобто, визначення “правовідносини - це врегульовані правом вольові суспільні відносини, учасники яких наділені суб’єктивними правами і юридичними обов’язками” [3, с.126]. По-друге, це взаємодія суб’єктів: суб’єкти (права) - правова норма - правовідносини (В. М. Хропанюк, В.Г. Стрекозов, С.С. Алексєєв, В. І. Леушин, А.М. Колодій, В. В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, А.В. Дьомін, В.О. Котюк). З позиції другого підходу визначення має вигляд: “правовідношення - юридичний взаємозв’язок суб’єктів права, що виникає на основі правових норм у разі настання передбачених законом юридичних фактів” [4, с.126]. Отже, правовідносини розкриваються з точки зору їх сутнісного змісту, який складає не форма (права), а зміст (взаємозв’язок, взаємодія).

На думку М. Патеї-Братасюк, правовідносини слід визначати як таку взаємодію суб’єктів права, в основі якої лежить правова рівність, тобто однакова міра, однаковий масштаб справедливості, добра, свободи, істини тощо для однойменних суб’єктів права [5, с. 354]. Сама ця правова рівність є одним із ключових завдань реформування адміністративного права. Адже, трансформація адміністративної системи, успадкованої від радянських часів, у якісно нову систему, повинна ґрунтуватися на принципах правової рівності.

Враховуючи вище наведене, зауважимо, що коли ми говоримо про “відносини” у праві або суспільстві, то під ними слід розуміти зв’язок або взаємозв’язок між суб’єктами права, суспільства. Тому поняття “правовідносини” можна розглядати, як врегульовані правом взаємовідносини суб’єктів права основані на правовій рівності, які виражаються у реалізації їх суб’єктивних прав і юридичних обов’язків.

Розглядаючи адміністративно-правові відносини, потрібно зазначити, що вони є публічними відносинами. З латинської мови “публічний” (publicus) - означає, відкритий, гласний суспільний [6, с. 560].

На думку Ф.В. Тарановського, публічними є всі правовідносини, одним із суб’єктів яких є держава (через свої органи) із специфічним характером носія примусової влади [7, с.237]. О. І. Харитоновна, дещо розширює поняття публічних правовідносин, на її думку, їх можна визначити як правовідносини влади-підпорядкування, які є формою реалізації публічного права, що виникають, змінюються та припиняються у сфері його дії з метою захисту публічного інтересу, їх обов’язковим учасником є суб’єкти публічної влади [8, с. 45-46].

За визначенням В. М. Бевзенка, публічно-правовими є відносини, які поширюються або можуть поширюватися на все суспільство в цілому або на його значну частину і через це мають загальнозначущий, загальносуспільний характер. У публічно-правових відносинах вимогам суспільного обов’язку підпорядковані публічні права як органів державної влади, інших суб’єктів публічних повноважень, так і фізичних та юридичних осіб [9, с.8]. Саме наявність в органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб’єктів, що наділені публічними повноваженнями, правового обов’язку й примушує їх вступати у публічно-правові відносини.

З’ясувавши теоретичну основу для дослідження адміністративно-правових відносин, перейдемо до їх характеристики. Насамперед, слід зазначити, що адміністративно-правові відносини, є предметом регулювання адміністративного права, а також вони визначаються

особливостями тих норм, завдяки яким вони впорядковуються та стають правовими. На цьому моменті слід зосередити увагу, адже правовими нормами визначається зміст та спрямованість правового регулювання взаємовідносин між суб’єктами адміністративного права, а також їх правовий статус, що реалізується в межах цих правовідносин. Крім того, завдяки цим нормам діє механізм гарантування та захисту прав та свобод особи. Ю.В. Георгієвський з цього приводу зазначає, що зміщення пріоритетів у співвідношенні держави й особи на користь останньої потребує запровадження відповідних механізмів із захисту прав і свобод громадян, а найбільш ефективною формою такого захисту від порушень з боку суб’єктів управління є судова процесуальна форма [10, с. 35]. Із наведеною думкою ми погоджуємося.

Адміністративно-правові відносини існують у різних сферах державного регулювання. На думку французького вченого Г. Бребана, “немає таких секторів громадського життя, які б випадали цілком зі сфери адміністративно-правового контролю, оскільки адміністративне право є правом живим, що глибоко вкоренилося в суспільстві, увійшло в побут та свідомість сучасної людини” [11, с.22].

Вітчизняними вченими-адміністративістами наводяться різноманітні визначення адміністративно-правових відносин. Так, Ю. П. Битяк розглядає адміністративно-правові відносини, як суспільні правові відносини у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав і обов’язків, урегульованих нормами адміністративного права [12, с. 57].

У працях В.К. Колпакова під адміністративно-правовими відносинами розуміється результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку сфери державного управління, внаслідок якого між ними виникають сталі правові зв’язки державно-владного характеру [13, с.80].

На думку І. П. Голосніченка, адміністративні правовідносини - це система прав та обов’язків органів виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб’єктів, а також взаємозв’язок між ними в результаті здійснення державної виконавчої влади та відповідальності у сфері державного управління [14, с. 67].

А. П. Альохін та А. А. Кармоліцький, визначають адміністративні правовідносини, як в основному управлінські відносини, врегульовані нормами адміністративного права, їх адміністративно-правова форма [15, с. 33].

Професор А. І. Берлач, зазначає, що адміністративно-правові відносини є юридичною формою вияву і закріплення суспільних відносин, адже в них виявляються суб’єктивні права та юридичні обов’язки їх учасників [16, с.48].

Професор В.Б. Авер’янов адміністративно-правові відносини визначав як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб’єкти) взаємозв’язані й взаємодіють шляхом здійснення суб’єктивних прав і обов’язків, установлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [17, с. 177].

Серед великого масиву наукових праць слід особливо відзначити ключове значення робіт двох видатних українських учених-адміністративістів: І. П. Голосніченка, котрий першим наголосив на пріоритетності забезпечення прав та свобод людини у державному управлінні і обґрунтував поліструктурність предмета адміністративного права України [18, с. 21], та В. Б. Авер’янова, якому належить безсумнівна роль головного ідеолога процесу оновлення українського адміністративного права. Саме

В. Б. Авер'яновим вироблені доктринальні аспекти реформування цієї галузі права [19, с. 13], більшість з яких були використані під час підготовки проекту Концепції реформи адміністративного права України [20] і слугували теоретичним підґрунтям затвердження Указом Президента України Концепції адміністративної реформи в Україні [21].

Нині у сфері діяльності публічного управління, а також у доктрині адміністративного права відбувається процес суттєвих трансформаційних перетворень, який формує “людиноцентриську” спрямованість - ідеологію, яка вказує на те, що держава має “служити” людині, забезпечуючи пріоритет її прав, свобод і інтересів. В. Б. Авер'янов, влучно зазначає, що впровадження нової ідеології, здійснення реформи державного управління, утвердження концептуально нової доктрини адміністративного права є перебудова за новими принципами теоретичної моделі адміністративно-правових відносин. Це повинні бути переважно публічно-сервісні відносини, тобто відносини, у межах яких і завдяки яким держава обслуговує правомірні потреби й інтереси приватних осіб [17, с. 176].

Саме тому визначення поняття адміністративних правовідносин слід викласти в наступній редакції: адміністративно-правове відношення - це врегульовані адміністративно-правовими нормами на засадах “потреба - послуга” взаємовідносини (взаємозв'язки), що виникають в сфері публічного (державного і самоврядного) управління, між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права по реалізації їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що здійснюються в особливому правовому режимі забезпечення їх законності з боку держави.

Після дослідження поняття адміністративно-правових відносин слід виділити низку рис, які, як ми вважаємо, узагальнюють поширений в науці адміністративного права погляд на ознаки адміністративно-правових відносин. До їх числа віднесемо наступні: 1) виникнення в сфері публічного управління; 2) однією зі сторін обов'язково є орган влади; 3) врегульовані адміністративно-правовими нормами; 4) їх учасники виступають носіями прав і обов'язків у сфері державного управління; 5) мають державно-публічний характер; 6) є стосунками “влади-підпорядкування” і визначаються юридичною нерівністю сторін; 7) можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного права, згода іншої сторони не є обов'язковою; 8) порушення стороною своїх обов'язків зумовлює її відповідальність перед державою в особі її компетентних органів; 9) для органів управління їх права є одночасно і обов'язками; 10) за порушення обов'язків застосовуються, як правило, заходи адміністративного примусу; 11) спори між сторонами мають особливий правовий режим забезпечення законності (адміністративний і судовий). Отже, після виділення ознак цих відносин, можна сказати, що адміністративно-правові відносини - це врегульовані адміністративно-правовими нормами на засадах підпорядкування владі взаємовідносини (взаємозв'язки), що виникають в сфері публічного (державного і самоврядного) управління, між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права по реалізації їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що здійснюються в особливому правовому режимі забезпечення їх законності з боку держави.

В контексті проведення адміністративно-правової реформи, адміністративні правовідносини повинні трансформуватися, і перестати бути “владовідносинами”, в

яких людина займає місце “підвладного об'єкта”, зовсім нерівноправного і залежного від носія публічно-владних повноважень. Держава повинна іти до створення найкращих умов для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, тобто “служити” людині. Але цей процес, якщо не буде взаємного відношення людини до держави, тобто людина не буде “служити” державі, призведе до руйнації держави. Адже людина, в своєму роді, не є ідеальною, держава повинна виховувати людину, намагаючись її наблизити до ідеальної, справедливої, чесною. Можна сказати одним з головних обов'язків держави є виховання людини, наближеної до ідеальної, а також забезпечення її прав, свобод і інтересів.

Тобто, потрібно сформувати свідомого громадянина, патріота, професіонала, людину з притаманними особистісними якостями й рисами характеру, світоглядом і способом мислення, почуттями, вчинками та поведінкою, спрямованими на саморозвиток та розвиток демократичного громадянського суспільства в Україні.

Проблемою нашої держави є те, що людина не завжди готова бути наділена всіма правами і свободами, переживши багато років під тоталітарним режимом радянського союзу. Для прикладу, на жаль, наділивши людей старшого покоління правом обирати владу, ми багато років мали велику підтримку комуністичної партії. Навіть причину у тому величезному рівні корупції, яку ми маємо на сьогоднішній день, можна завдячити, перш за все, людині, яка не хоче змінюватись. І саме тут, пріоритетом держави повинне бути виховання тієї людини наближуючи її до ідеалу. В ідеальному розумінні, держава повинна “служити” людині, а людина, наділена правами і свободами - державі. Держава повинна виховувати людину, вести її до ідеальної людини, справедливої, чесною, а людина виховувати правову державу. Отже, тут проявляється тісний взаємозв'язок у відносинах людини і держави.

Визначальною рисою майбутньої національної доктрини адміністративного права має стати рівність правового становища особи й держави у відповідних відносинах. Тому адміністративну відповідальність може нести не тільки одна сторона відносин - особа, а й інша сторона - представник держави. Адміністративно-правова реформа в Україні і саме функціонування органів виконавчої влади має стати близьким до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом має бути конституційний принцип “Влада для народу, а не народ для влади”. Такий перехід можливий лише за умов реального запровадження в державі та суспільстві передбаченого Конституцією України (ст. 8) принципу верховенства права [22]. Цей принцип означає підпорядкування діяльності усіх державних інститутів потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритету перед усіма іншими цінностями демократичної держави.

Разом з тим не можна здійснювати владу від імені народу і не допускати цей народ до прийняття рішень. Виконавча влада - гарант принципів правової держави. Це вимагає від органів виконавчої влади та державних службовців більш глибокого розуміння інституту публічності та активного включення громадян у механізм державного управління.

Для успішного запровадження “людиноцентриської” ідеології у сфері публічного управління необхідно хоча б два вагомих чинника - потужні та дієві інститути громадянського суспільства та правової держави. Поки в Україні не з'являться реальні підстави для твердження щодо наявності як першого, так і другого, доти наміри

про використання “людиноцентристської” ідеології залишаться тільки намірами [23, с. 46]. Від розвитку громадянського суспільства на пряму залежить зміст ідеології, яка буде панувати у публічному управлінні. Адже, влада, якщо на неї не впливати може забезпечити як режим сприяння (ознака дії “людиноцентризму”) так і режим перешкод (ознака домінування чиновницького свавілля). Сформоване громадянське суспільство повинне утворювати та підтримувати сприятливу атмосферу перемоги правди та справедливості, яка у свою чергу є гарантом безперешкодної та постійної дії принципу верховенства права – головного чинника правової держави.

Важливим показником рівня розвитку громадянського суспільства є місцеve самоврядування. Саме на рівні сільського, селищного, міського врядування мають найповнішу реалізацію основні складові громадянського суспільства – громада та сформована нею представницька влада, ініціатива і контроль, інтереси та права кожної особи. Водночас місцеve самоврядування сприятиме активному становленню громадянського суспільства в Україні тоді, коли матиме достатньо повноважень для вирішення питань територіального рівня, буде незалежним від центральних органів влади не лише у політичному сенсі, а й фінансово. Тому в Україні законодавча база щодо місцевого самоврядування потребує суттєвого удосконалення.

Висновок. Адміністративно-правові відносини та їх правильне розуміння є базисом реформування адміністративного права. Адміністративно-правові відносини слід розглядати в межах “людиноцентристської” спрямованості, тобто ідеології, де держава має “служити” людині, забезпечуючи пріоритет її прав, свобод і інтересів. Адміністративно-правові відносини в Україні повинні трансформуватися разом із суспільством, на них повинне впливати громадянське суспільство і правова держава, що формується. В ході проведенні адміністративної реформи перехід до нового осмислення адміністративно-правових відносин має особливе значення.

Література

1. Словник української мови. Академ. тлумачний словник (1970-1980). - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/sub.jekt>
2. Поляков В. Общая теория права. - С-П., 2003 р.
Теория государства и права: учебник / [Пиголкина А. С., Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А., Саидов А. Х.] / Под ред. А.С. Пиголкина. - М.: Юрайт-Издат, 2005. - 613 с.
3. Демин А. В. Теория государства и права: курс лекций. / А.В.Демин. М.: ИНФРА-М, 2004. - 184 с.
4. Пате́й-Братасюк М. Антропоцентрична теорія права: навч. посіб. / М. Пате́й-Братасюк. - К., 2010. - 396 с.
5. Словник іншомовних слів / за ред. члена-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука. - К., 1977. - С.560.
6. Тарановский Ф.В. Энциклопедия права. [3-е изд.]. - СПб.: издательство “Лань”, 2001. - 560 с.
7. Харитоновна О.І. Поняття і ознаки публічних право-відносин / Харитоновна О.І. / Вісник академії правових наук України. - 2002. - № 28 (11). - С.45-46.
8. Бевзенко В. М. Публічно-правові відносини: сутність та ознаки / В. М. Бевзенко / Право і Безпека. - 2009. - № 1. С. 6-12.
9. Георгієвський Ю. В. Адміністративна юстиція: Дис. к. ю. н.: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. - Х., 2004. - 218 с.

10. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. - М., 1995. - 320 с.
11. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. - Х.: Право, 2010. - 624 с.
12. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. - К.: Юрінком Інтер, 2003. - 544 с.
13. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): Навч. посібн. - Ірпінь., 1998. - 108 с.
14. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право: Учебник. - М.: ИКД “Зерцало-М”, 2005. - 712 с.
15. Берлач А. І. Адміністративне право України: Навч. посіб. для дист. навч. - К.: Ун-т “Україна”, 2005. - 472 с.
16. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2 т.: / [В.Б. Авер’янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А.Калужний та ін.]; відповід ред. В.Б. Авер’янов. - К.: Юридична думка, 2004. - Т.1. - 584 с.
17. Голосніченко І. П. Правова система суверенної України і адміністративне право / І. П. Голосніченко / Право України. - 1992. - № 1. - С. 19-24.
18. Аверьянов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В. Б. Аверьянов / Право України. - 1998. - № 8. - С. 8-13.
19. Концепція реформи адміністративного права України (проект, скорочений варіант). - К., 1998. - 57 с.
20. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. / Офіційний вісник України. - 1998. - № 21. - Ст. 943.
21. Конституція України: офіційний текст. - К.: KM Publishing, 2012. - 96 с.
22. Курінний Є.В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування. Навч. посібн. / Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. - 92 с.

Гресь Т. В.,

студентка Інституту післядипломної освіти
Київського національного
університету імені Тараса Шевченка
Надійшла до редакції: 03.11.2015