

**Ковбасюк В. В.,**  
*заслужений юрист України, аспірант*  
*Навчально-наукового Юридичного інституту*  
*Національного авіаційного університету*

## ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

### THE NOTION OF A SYSTEM OF PROTECTION AND PROTECTION OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS

У статті розглядається проблема адміністративних правовідносин як елемента адміністративного судочинства. Аналізуються основні теоретичні парадигми категорії «адміністративні правовідносини» (об'єкт, суб'єкт та загальний склад таких правовідносин). Визначаються управлінські та правові елементи категорії захисту адміністративних правовідносин. Аналізуються охоронні та деліктні адміністративні правовідносини. Автором пропонуються визначення процедурних та процесуальних правових відносин.

**Ключові слова:** адміністративні правовідносини, правова охорона, організація, процедура, процес.

В статье рассматривается проблема административных правоотношений как элемента административного судопроизводства. Анализируются основные теоретические парадигмы категории «административные правоотношения» (объект, субъект и общий состав таких правоотношений). Определяются управленческие и правовые элементы категории защиты административных правоотношений. Анализируются охранные и деликтные административные правоотношения. Автором предлагаются определения процедурных и процессуальных правовых отношений.

**Ключевые слова:** административные правоотношения, правовая охрана, организация, процедура, процесс.

The article deals with the problem of administrative legal relations as an element of administrative legal proceedings. The main theoretical paradigms of the category of administrative legal relations are analyzed: object, subject and general structure of such legal relations. The administrative and legal elements of the category of protection of administrative legal relations are determined. The security and tort administrative legal relations are analyzed. The author proposes the definition of procedural and procedural legal relations.

**Key words:** administrative legal relations, legal protection, organization, procedure, process.

**Постановка проблеми.** Розмаїття суспільних відносин, що виникають у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування, ускладнює їх регламентацію на рівні адміністративного законодавства. Досить часто ці відносини регулюються нормативно-правовими актами не лише адміністративного, а й інших галузей права (цивільного, фінансового, господарського, земельного, житлового та ін.). Така регламентація різними галузями права відносин, що входять у сферу функціонування виконавчої влади, унеможливорює створення єдиного кодифікованого акта адміністративного законодавства.

**Аналіз останніх досліджень.** Важливу роль у дослідженні актуальних проблем становлення та розвитку адміністративного права з позиції охорони та захисту адміністративних відносин відіграють праці таких учених, як В. Авер'янов, Н. Армаш, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Д. Беззубов, А. Боннеер, Л. Бринцева, С. Головатий, І. Голосніченко, Т. Гуржій, А. Єлістратов, І. Коліушко, А. Колодій, Т. Коломоєць, А. Комзюк, М. Козюбра, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, Е. Демський, О. Пасенюк, Ю. Педько, В. Перепелюк, Н. Писаренко, А. Руденко, Н. Саліщева, А. Селіванов, М. Смокович, Ю. Старілов, В. Стефанюк, В. Сьоміна, О. Тищенко, Н. Хаманева, О. Харитоновна, Д. Чечот та інші.

Однак сьогодні потрібно констатувати відсутність єдиного наукового підходу до проблеми категорії адміністративних правовідносин із позиції їх захисту.

Дослідження методологічних позицій вчених вказує на те, що у сучасній юридичній науці відсутня єдність у розумінні сутності, ознак та властивостей такої багатоаспектної категорії, як адміністративні правовідносини, що ускладнює формування доктрини відносин у сфері адміністративного права та розмежування окремих їх видів.

**Метою статті** є досягнення термінологічної визначеності поняття адміністративних правовідносин, яка виявляється у різних трактуваннях зазначеної категорії.

Адміністративні правовідносини переважно розуміють як урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини [1, с. 66]. Деякі науковці трактують адміністративно-правові відносини як результат реалізації, впливу адміністративно-правової норми [2, с. 43]. Інші вчені визначають адміністративні правовідносини як зв'язок між сторонами, взаємодію сторін [3, с. 45]. Досить часто адміністративно-правові відносини називають різновидом суспільних відносин у галузі адміністративного права або специфічними формами людської діяльності [4, с. 49].

Питання про сферу виникнення адміністративних правовідносин у науці адміністративного

права також є досить дискусійним. Багато науковців дотримується тієї позиції, що адміністративно-правові відносини виникають у сфері державного управління [1, с. 55]. Інші вчені-адміністративісти вважають, що державно-управлінські відносини є лише певною частиною адміністративно-правових відносин, а сфера суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права, набагато ширша [2, с. 234]. Адміністративні правовідносини виникають та існують між суб'єктами публічного права і спрямовані на впорядкування стосунків у суспільстві, забезпечення публічного правопорядку, добробуту та безпеки громадян [4, с. 34].

Певні розбіжності у науковій та навчальній юридичній літературі виникають стосовно розуміння змісту адміністративно-правових відносин. Деякі вчені у сфері адміністративного права зазначають, що сторони відносин, врегульованих нормами адміністративного права, взаємопов'язані і взаємодіють між собою шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків. Інші науковці лише зазначають, що учасники таких відносин є носіями прав та обов'язків або ж взагалі не вказують на таку визначальну ознаку правовідносин, як права та обов'язки сторін.

Крім того, доречно окремо звернути увагу на таку термінологічну розбіжність, як трактування адміністративно-правових відносин терміном «адміністративне правовідношення».

Термін «правовідносини» інтерпретується як стосунки, зв'язки, взаємини між людьми та їх об'єднаннями, що здійснюються на основі права [4, с. 11]. Слово «відношення» у філософському тлумаченні означає взаємозв'язок між предметами, явищами; аспект, погляд, ставлення [4, с. 78].

Таким чином, термін «правовідношення» розуміється як ставлення, оцінка людини до права, радше характеризує зв'язок людини з об'єктом (суб'єкт – об'єкт) і вкрай рідко використовується у значенні взаємозв'язку між фізичними особами (суб'єкт – суб'єкт).

Беручи до уваги вищезазначене, доходимо висновку про недоречність використання терміна «адміністративне правовідношення» для позначення ним взаємозв'язку між суб'єктами, що здійснюється на основі норм адміністративного права. На нашу думку, більш вдалим для позначення такого правового зв'язку суб'єктів є термін «адміністративно-правові відносини» або «адміністративні правовідносини».

Проаналізувавши велику кількість підходів до визначення поняття адміністративних правовідносин, встановивши зв'язок між ними шляхом порівняння, доповнення, об'єднання, виключення, використовуючи здобутки провідних дослідників, поглиблюючи аналіз адміністративних правовідносин, у дослідженні ми розкриваємо сутність цієї складної правової категорії.

Зважаючи на вищевикладені теоретичні положення, варто дати власне визначення поняття адміністративно-правових відносин як врегульо-

ваних нормами адміністративного права суспільних відносин (зв'язків), що виражаються у взаємодії сторін на основі взаємних прав та обов'язків, які виникають та здійснюються у сфері функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою задоволення публічних та приватних інтересів, реалізації та захисту прав громадян.

У процесі цього дослідження за мету ставиться з'ясування юридичної природи правовідносин у сфері адміністративного судочинства. Для впорядкованості та послідовності побудови знань про об'єкт дослідження необхідно проаналізувати адміністративно-правові відносини як самостійну систему, що є складником правової системи загалом.

У юридичній літературі здебільшого розглядають систему права, що є сукупністю впорядкованих і взаємоузгоджених між собою норм права, які характеризують його внутрішню будову [5, с. 387]. Структурними елементами системи права є норми права, інститути права та галузі права. Характеризуючи інститут права, дослідники звертають увагу на групу правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини конкретного виду. У статті ми прагнемо дослідити адміністративно-правові відносини як самостійну систему, структурними елементами якої є певні види правовідносин.

Отже, система адміністративно-правових відносин може визначатися як множина способів взаємодії суб'єктів. Підсистема адміністративно-правових відносин – це сукупність способів взаємодії суб'єктів у певній сфері адміністративних правовідносин.

Таким чином, система адміністративних правовідносин – це реально існуюча структурована цілісна сукупність елементів, поєднаних між собою внутрішніми зв'язками.

Створення системи шляхом об'єднання певних елементів відбувається завдяки виникненню та розвитку зв'язків та відношень (залежність елементів за певною ознакою чи принципом) між ними.

Отже, для подальшого дослідження системи адміністративно-правових відносин необхідно виявити її елементи (види правовідносин) та встановити структурні зв'язки між цими елементами. Це дасть можливість створити основу для логічного і послідовного вивчення окремої підсистеми – правовідносини у сфері адміністративного судочинства.

Варто зауважити, що, хоча проблемі класифікації адміністративно-правових відносин у наукових джерелах приділялася значна увага, вона і сьогодні залишається невирішеною. Проте у процесі цієї наукової розвідки з метою з'ясування особливостей правовідносин, що виникають у процесі адміністративного судочинства, ми зосередимо увагу лише на тих видах адміністративно-правових відносин (елементах системи), що мають важливе значення для подальшого дослідження.

Залежно від мети, функцій та завдань, які постають перед адміністративним правом як публічною

за своєю сутністю галуззю права, адміністративно-правові відносини можуть бути поділені на два основні види: регулятивні та охоронні.

До регулятивних («правовстановлюючих») правовідносин належать ті, що пов'язані з реалізацією управлінської та публічно-сервісної функцій адміністративного права, спрямовані на безпосереднє регулювання суспільного життя, встановлення прав та обов'язків. Вони виникають із правомірних дій суб'єктів.

До регулятивних адміністративних правовідносин належать: а) організаційно-системні (організація роботи апарату управління); б) організаційно-структурні (керівництво нижчими структурами); в) організаційно-функціональні (наприклад, розгляд звернень громадян, надання послуг тощо) [6, с. 89].

До охоронних правовідносин належать ті, що пов'язані з реалізацією охоронної функції адміністративного права, спрямовані на поновлення порушеного правопорядку та охорону суб'єктивних прав. Вони виникають у разі неналежної реалізації прав та виконання обов'язків суб'єктами правовідносин і передбачають примусове виконання порушником обов'язків, передбачених адміністративно-правовою нормою.

Щодо охоронних адміністративно-правових відносин у сучасній теорії адміністративного права ведуться жваві дискусії. Зменшенню розбіжностей у поглядах науковців із цього питання, на нашу думку, сприятиме поділ охоронних адміністративних правовідносин на такі різновиди, як деліктні та захисні.

Адміністративно-деліктні правовідносини виникають із приводу притягнення до відповідальності за адміністративні проступки. Вони виникають між правопорушником та правозастосовчим органом. Їх значення полягає у тому, що держава через вжиття примусових заходів, передбачених адміністративно-правовою нормою, має намір забезпечити належну правомірну поведінку людини та охорону публічного правопорядку. Вони мають зовнішній характер, оскільки виникають на підставі норм адміністративного права, котрі передбачають санкції за ті чи інші порушення публічного правопорядку.

Вітчизняний правник С.Г. Стеценко під охоронними розуміє правовідносини, які виникають із факту неправомірної поведінки суб'єктів як негативна реакція держави на таку поведінку [7, с. 77].

Отже, ключовою ознакою адміністративно-деліктних відносин є обов'язкова негативна реакція держави, що проявляється шляхом притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративних стягнень.

Адміністративно-захисні правовідносини виникають на основі права людини на захист, що передбачено конституцією України та іншими нормативними документами [7, с. 55].

Так, правовідносини у сфері адміністративного судочинства виникають із приводу захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у

сфері публічно-правових відношень та порушень із боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Тобто коли у невідладного суб'єкта адміністративно-правових відносин виникає необхідність у захисті своїх прав в адміністративному суді від порушень із боку владного суб'єкта.

Як справедливо зазначає Д.О. Беззубов, захист, як правило, пов'язаний з діяльністю, що здійснюється у разі порушення прав громадян (наприклад, судовий захист), де у процесі здійснення захисту застосовуються заходи щодо відновлення порушених прав (наприклад, скасування адміністративним судом незаконного рішення органу публічної адміністрації та ін.) [8, с. 55].

Варто зауважити, що адміністративні охоронні правовідносини можуть виникати не лише в результаті правопорушення, а й за неналежної поведінки (неналежної реалізації прав та виконання обов'язків), що не завжди підпадає під склад адміністративного проступку, будучи при цьому протиправною (неправомірною), що перешкоджає здійсненню інтересів приватної особи. Такі відносини націлені на захист суб'єктивних прав конкретної особи і не завжди пов'язані з реалізацією адміністративної відповідальності (санкцій адміністративно-правових норм).

На наш погляд, суперечливість тут полягає у тому, що недотримання приписів норм адміністративного права може мати своїм результатом порушення як суб'єктивного, так і об'єктивного права різними учасниками адміністративних правовідносин (як громадянами, так і органами державної влади): перешкоджання реалізації інтересів приватної особи, що і порушує її суб'єктивні права, та створення небезпеки для публічного правопорядку, що перешкоджає здійсненню інтересів невизначеного кола громадян.

Адміністративну відповідальність у разі наявності проступку (делікту) передбачає Кодекс про адміністративні правопорушення України. Відповідно до ст. 9 цього Кодексу за вчинення адміністративного правопорушення (проступку), тобто протиправної, винної дії або бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, передбачено притягнення до адміністративної відповідальності. Мірою такої відповідальності є передбачені цим Кодексом адміністративні стягнення, такі як попередження, штраф, конфіскація об'єктів правопорушення, позбавлення спеціального права, громадські та виправні роботи, адміністративний арешт. Ці стягнення застосовуються до правопорушника з метою його виховання, охорони прав, свобод, власності громадян, охорони публічного правопорядку, запобігання вчиненню нових правопорушень.

Таким чином, вищевикладені аспекти теорії адміністративного права вказують на те, що автор статті розмежовує поняття адміністративно-захисних та адміністративно-деліктних охоронних правовідносин, розглядає їх як елементи, що

різняються за призначенням, а отже, пов'язані з різними підсистемами і впливають на розвиток адміністративно-правових відносин у різних сферах.

Загальні адміністративні правовідносини (абсолютні, абстрактні, статусні, базові, первинні) – такі, де точно визначеною (вказаною) є лише одна сторона, а на іншій стороні виступає невизначена кількість осіб.

У межах загальних правових відносин реалізуються основні (природні) права людини, зафіксовані у міжнародних актах, Декларації прав та свобод людини та громадянина, Конституції України, інших документах. Такі правовідносини охороняють та забезпечують право. Абстрактні адміністративні правовідносини виникають на верхньому поверсі влади як результат дії конституційних норм. Для виникнення первинних правовідносин, як правило, досить існування одного юридичного факту – адміністративно-правової норми, яка встановлює правило поведінки, наділяючи одного з учасників цих відносин повноваженнями і зобов'язуючи інших учасників виконувати його розпорядження.

Конкретні адміністративні правовідносини (відносні) – такі, де всі суб'єкти точно визначені вже самою адміністративно-правовою нормою, котра реалізується за наявності обставин, передбачених цією нормою.

У таких відносинах реалізуються права та обов'язки, передбачені правовою нормою. Так, коли громадянин, оскаржуючи рішення органу виконавчої влади, подає позов до адміністративного суду, на підставі загальних виникають конкретні правові відносини, пов'язані із захистом порушеного права. Отже, відносини у сфері адміністративного судочинства є конкретними адміністративно-правовими відносинами.

Залежно від сфери (предмета) застосування (призначення) адміністративно-правові відносини поділяються на два види: матеріальні та процесуальні.

Матеріальні адміністративно-правові відносини визначають (встановлюють) права та обов'язки суб'єктів адміністративного права, є «статичними» відносинами.

Процесуальні адміністративно-правові відносини забезпечують реалізацію розпоряджень матеріальних адміністративно-правових норм, тобто виникають із приводу вирішення індивідуально-конкретних справ. Ці відносини є динамічними, виникнувши, вони не залишаються нерухомими, а розвиваються, проходять цілу низку стадій (наприклад, порушення справи, розслідування справи, виконання постанови тощо). До них належать:

а) процедурні – визначають процедуру реалізації матеріальних адміністративно-правових норм і непорушеного суб'єктивного адміністративного права або виконання адміністративного обов'язку. Такі відносини носять неконфліктний характер, тобто супроводжують нормальний процес реалізації суб'єктивних прав та виконання юридич-

них обов'язків у сфері функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (наприклад, ліцензійне, дозвільне, атестаційне провадження тощо).

б) процесуальні (судовий адміністративний процес та позасудовий процес) – виникають під час порушення вимог адміністративно-правової норми й адміністративного обов'язку на основі зіткнення суперечливих інтересів суб'єктів матеріальних адміністративно-правових відносин, тобто є конфліктними, їх об'єктом є спір про право (виникають у процесі юрисдикційних проваджень – адміністративно-позовного, виконавчого, дисциплінарного та інші за галузями правового регулювання).

Ми вважаємо, що відносини у сфері адміністративного судочинства є процесуальними адміністративно-правовими відносинами. Адже у процесі вирішення конкретної адміністративної справи суд не встановлює нових прав для учасників, а перевіряє правомірність застосування посадовими особами органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування матеріальних норм.

Розглядаючи адміністративні правовідносини як складну багатогранну систему, виявивши її компоненти та зв'язки між ними, ми прагнули виявити закономірності розвитку відносин у сфері адміністративного судочинства.

Абстрагуючись від конкретних поглядів, ми представили відносини у сфері адміністративного судочинства як організаційну цілісність – частину (підсистему) всієї системи адміністративно-правових відносин. До цієї підсистеми мають стосунок такі види адміністративних правовідносин, як охоронні (захисні), конкретні, судово-процесуальні. Використовуючи системний підхід, ми прагнули створити новий, більш оптимальний спосіб пізнання юридичної природи відносин у сфері адміністративного судочинства.

**Висновки.** Таким чином, доходимо висновку про те, що адміністративні правовідносини мають подвійну систему охорони та захисту. По-перше, спори, що виникають між сторонами, розглядаються у судовому порядку, як правило, з огляду на всебічний захист прав фактично слабшої сторони (приватної особи) у правовідносинах. По-друге, захист цих правовідносин може здійснюватися в адміністративному порядку (адміністративне оскарження), тобто безпосередньо органами виконавчої влади. При цьому самі суб'єкти виконавчої влади у разі порушення ними вимог адміністративно-правових норм можуть притягуватися до визначеного виду юридичної відповідальності (адміністративної і дисциплінарної та інших).

Отже, захист суб'єктивних прав і спонукання до виконання адміністративних обов'язків здійснюється за допомогою специфічних адміністративних заходів впливу шляхом застосування носіями державно-владних повноважень заходів адміністративної або дисциплінарної відповідальності.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: Навчальний посібник/ За заг.ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К.: Істина, 2007. – 152 с.
2. Адміністративна юстиція в Україні: Навчальний посібник/ За заг.ред. А.Т. Комзюка-К.: Прецедент, 2009.- 198 с.
3. Адміністративне право: навч. посіб. – 2-ге вид / Остапенко О.І., Кісіль З.Р., Ковалів М.В.. – К. Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009.- 536 с.;
4. Адміністративне право України: навчальний посібник / Беззубов Д.О., Заросило В.О., А.М. Подоляка та інші. –К. МАУП: ТОВ «МП Леся», 2014.-320 с.
5. Адміністративне право України: Академічний курс: підр./ Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2013 – 576с.;
6. Засади правового регулювання правовідносин у сфері адміністративного судочинства: навчальний посібник / Беззубов Д.О., Заросило В.О., Подоляка С.А та ін.. – К. – МП «Леся», 2015. – 120 с.
7. Адміністративне право України. Навчальний посібник-вид.3-ге, перероб. і доповн. / С.Г. Стеценко – К.: Атіка, 2014. – 624 с.
8. Реформування адміністративного процесу в Україні: навчальний посібник Беззубов Д.О., Заросило В.О., Подоляка С.А та ін.. – К. – ТОВ МП «Леся», 2015. – 144 с.