

16. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... доктор. юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Кузьменко ; Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2006. 401 с.
17. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. К. : Атіка, 2005. 352 с.
18. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
19. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07. Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2011. 444 с.
20. Форостяна С. В. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2012. 208 с.
21. Сорочко Є. О. Інститут оскарження в адміністративно-деліктному процесі України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2012. 203 с.
22. Клименко К. О. Правозастосування в судовому адміністративному процесі України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет державної податкової служби України, Ірпінь, 2008. 194 с.
23. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. К. : Прецедент, 2007. 531 с.

УДК 34:93

ЗОЛОТУХІНА Л.О.

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У науковій статті автором досліджується особливості реалізації публічного інтересу як об'єкту адміністративних правовідносин. Автором під адміністративними правовідносинами визначено врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері публічного управління. Автором підкреслено, що спеціальним об'єктом адміністративних правовідносин виступає публічний інтерес, задоволення якого визначає змістовне функціональне спрямування діяльності органів публічного управління. Автором підкреслено, що належне забезпечення реалізації публічного інтересу визначає рівень ефективності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, характеризує рівень розвитку суспільства. Автором акцентовано увагу на тому, що задоволення публічного інтересу визначає пріоритет діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, об'єкт, публічний інтерес, структура, сфера реалізації.

В научной статье автором исследуются особенности реализации публичного интереса как объекта административных правоотношений. Автором под административными правоотношениями определено урегулированы административно-правовыми нормами общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере публичного управления. Автором подчеркивается, что специальным объектом административных правоотношений выступает публичный интерес, удовлетворение которого определяет содержательное функциональное

направление деятельности органов публичного управления. Автором подчеркивается, что надлежащее обеспечение реализации публичного интереса определяет уровень эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, характеризует уровень развития общества. Автором акцентировано внимание на том, что удовлетворение публичного интереса определяет приоритет деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: административные правоотношения, объект, публичный интерес, структура, сфера реализации.

In a scientific article, the author explores the peculiarities of the realization of public interest as an object of administrative legal relations. The author defines administrative relations under public relations that arise, change and end in the sphere of public administration. The author emphasizes that the special object of administrative relations is the public interest, the pleasure of which determines the substantive functional activity of the public administration authorities. The author emphasizes that the proper provision of the realization of public interest determines the level of efficiency of functioning of public authorities and local self-government, characterizes the level of development of society. The author focuses attention on the fact that the satisfaction of public interest determines the priority of the activities of public authorities and local self-government.

Key words: administrative legal relations, object, public interest, sphere of implementation, structure.

Постановка проблеми. У будь-якому соціальному середовищі існують взаємозв'язки між його членами, при цьому майже всі вони так чи інакше врегульовані нормами права. Теорія правовідносин, визначення їх сутності та змісту залишається предметом наукових досліджень. Визначення у Конституції України 1996 року найвищою соціальною цінністю людину, її життя і здоров'я, честь та гідність стало вирішальним поштовхом до активізації процесів розбудови публічно-сервісної держави. Досягнення результату побудови функціонування держави на засадах «служіння людині» є неможливим без перегляду концептуальних засад адміністративного права як галузі права, норми якої спрямовані на врегулювання управлінські відносини в країні. Саме адміністративне право здатне своїми засобами нормативно-правового регулювання побудувати ефективну модель взаємодії держави та людини, визначити ефективні механізми виконання функцій та завдань системи публічного управління. Отже, беззаперечним є факт того, що адміністративно-правові відносини мають публічно-правовий характер. Реалізація адміністративно-правових відносин нерозривно пов'язано з категорією публічного інтересу.

Стан наукової розробки проблеми. Дослідження категорії публічного інтересу залишається питанням надзвичайно актуальним як у наукових колах, так і серед практиків. Варто виділити наукові розробки таких вчених, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. І. Васильєва, О. В. Гончарук, Б. М. Дронів, С. П. Погребняк, Р. В. Сивий, В. М. Селіванов, В. В. Галунько, Р. А. Калюжний, М. П. Кунцевич, Ю. О. Легеза, С. В. Савченко, О. М. Вінник, Є. В. Курінний, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, А. Я. Курбатов, С. Т. Гончарук та ін. Однак в дослідженнях представників адміністративної науки однозначності підходів до встановлення сутності адміністративних правовідносин, їх структури, розуміння об'єкта не простежується. Визначення сутності адміністративних правовідносин і встановлення розуміння публічного інтересу як їх об'єкту аргументувало мету даної наукової статті.

Виклад основного матеріалу. Свого часу академік В. В. Копейчиков обґрунтував, що правовідносини необхідно розуміти «врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що забезпечуються державою» [1, с. 152]. В радянські часи юридична наука виходила з того, що правові відносини є відмінними від матеріальних, виробничих відносин, і відіграють роль «надбудови» [2, с. 52]. Звичайно, такий підхід не відповідає вимогам сучасної юридичної науки, адже економічні відносини також мають бути врегульовані і нормами права. Правове регулювання проникає у всі сфери суспільного життя, носить характер загального універсального інструмента, здатного забезпечити ефективність соціального розвитку [3, с. 92].

Ефективність правового регулювання суспільних відносин знаходиться у безпосередньому взаємозв'язку з гармонійним розвитком будь-якого суспільства, справедливого задоволення приватних та публічних інтересів.

До характерних ознак правовідносин М.І. Матузов відносить такі : 1) спеціальна підстава виникнення, зміни або припинення , якою є правова норма; 2) спеціальний зміст правовідносин, який складає суб'єктивні права та обов'язки суб'єктів правовідносин; 3) вольовий характер правовідносин; 4) реалізація змісту правовідносин забезпечується державою та відповідними правовими правовідносинами; 5) при існуванні загального нормативного регулятора – правових норм – правовідносини мають персоніфікований характер впливу [4, с. 479].

На такий обов'язковий ознаці правовідносин, як можливість забезпечення реалізації змісту правовідносин засобами державними примусу наполягають як радянські вчені (М. С. Строгович [1, с. 51-62], Р. О. Халфіна [5] та ін.), так і представники сучасної юридичної науки (П. М. Рабінювич [6, с. 58], В. М. Протасов [7, с. 122] та ін.).

Більшість вчених розглядає правовідносини як форму трансформації суспільних відносин. Правовідносини є формою суспільних відносин, їх необхідною умовою, гарантією їх ефективності врегулювання [8, с. 7].

Цікавим є підхід Н. В. Варламової, яка обґрунтовано довела, що закон не є підставою для виникнення, зміни та припинення правовідносин, а закон (правова норма) є найбільш ефективним засобом їх реалізації [9, с. 47]. Вчена підкреслює, що закон є виразом правової норми, яка вже є сформованою у суспільстві і лише завдяки ньому набуває зовнішньої форми [9, с. 47].

Загальновизнаним є підхід, що структура правовідносин є трьохелементною, і містить у собі такі складові – суб'єкт (-и), об'єкт та зміст (сукупність прав та свобод суб'єктів, якими він (вони) наділяються з приводу реалізації діяльності, пов'язаної з об'єктом правовідносин) [1, с. 156; 6, с. 127 та ін.]. Існування такого підходу не виключає і інших наукових концепцій. Зокрема, В. М. Протасов визначав, що правовідношення за своєю сутністю є абстрактним явищем, яке не має окремо виражених елементів [7, с.35]. Такий висновок вченого базується на розумінні правовідносин як явища, яке є більш ширшим, ніж простий зв'язок між суб'єктами з приводу об'єкта взаємодії. Однак такий підхід не відповідає потребам практики, і фактично був підтриманий лише в межах філософського розуміння сутності суспільного розвитку. Так, Л.С. Явич, наполягав на неможливості визначення сутності правовідносин без з'ясування їх чіткої структури, елементи якої взаємодіють один із іншим [10, с. 210-211].

Адміністративно-правові та адміністративно-процесуальні правовідносини є різновидами правовідносин, які мають свою унікальну структуру, зміст та ознаки. З'ясування сутності адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних правовідносин дозволить визначити особливості публічного інтересу як їх унікального об'єкту.

Більшість представників адміністративної науки обстоюють підхід, що під адміністративно-правовими відносинами розуміється відносини, врегульовані нормами адміністративного права (Д. М. Бахрах [11, с. 20], В. В. Галунько [12, с. 5], В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко [13, с. 165] та ін.).

Реалізація адміністративно-правових відносин, на думку В. В. Галунька, відбувається за допомогою адміністративно-правових норм. В межах конструкції адміністративно-правової норми можливим є визначити можливість форму поведінку суб'єкта відносно об'єкта правовідносин, визначити, який суб'єкт є правомочний, який є зобов'язаний, і встановити критерії належності поведінки учасників правовідносин [14, с. 143-146]. В цьому аспекті варто погодитися з думкою В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, що правовідносини – це результат правового регулювання [15, с. 172-175].

Часто в основу розуміння адміністративних правовідносин покладається наявність управлінського елементу як складової визначення його змістовного наповнення [16, с. 70; 17, с. 57]. О. І. Харитонова розкриває сутність адміністративних правовідносин як визначених адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що формуються у сфері «державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку», при цьому нею зроблено акцент, що обов'язковим учасником таких правовідносин є суб'єкт владних повноважень [18, с. 193].

Отже, основним змістом адміністративних правовідносин складають права та обов'язки суб'єктів, що виникають у сфері соціального управління. Під соціальним управлінням необхідно розуміти сукупність громадських взаємозв'язків, належне функціонування яких є змістовним наповненням діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень, а також громадських об'єднань [19, с. 6].

Усталеного розуміння категорії «управління» у гуманістичних дослідженнях не вироблено. Варто навести міркування В. Б. Авер'янова щодо встановлення природи «управління». Так, ним зазначалось, що управління це системний вплив керуючих суб'єктів на сумісну діяльність учасників правовідносин задля їх впорядкування, координації та досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності на засадах високої ефективності та належного рівня оперативності [20, с. 243]. Досліджуючи категорію «державного управління» як різновиду соціального управління вчений обґрунтував його примусовий характер організації впливу на учасників суспільних правовідносин [20, с. 14–15]. Такий підхід був характерним для розвитку науки адміністративного права в радянські часи [21, с. 3] і фактично був успадкований і впроваджувався на початку 2000-х років вже за часів незалежності України.

Останнім часом на виконання вимог Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом [22] активно впроваджується ідея реалізації концепції публічного управління як основи побудови управлінських (адміністративних) правовідносин в суспільстві. До особливостей забезпечення адміністративно-правового регулювання управлінських відносин С. Т. Гончаруком визначається наявність суб'єкта владних повноважень як обов'язкового учасника таких правовідносин, владно-управлінський характер впливу між учасниками правовідносин [23, с. 191–198].

Варто визначити підхід до розуміння відмінностей між категоріями «публічне управління» та «державне управління», встановлений Ю. О. Легезою. Так, в основу розуміння категорії «державне управління» вченою покладено жорсткий імперативний характер державного впливу на учасників правовідносин, тоді як розбудова механізму публічного управління своїм базисом повинна мати гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень, досягнення балансу приватних та публічних інтересів, залучення громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорість урядування, в тому числі, реалізація системи електронного урядування та електронного судочинства тощо [24, с. 61–62]. Р. С. Мельник у своїх дослідженнях сутності публічного управління звертає увагу на його політичній природі, визначає діяльність органів виконавчої влади як засіб реалізації його завдань [25, с. 10].

Ефективність правового регулювання адміністративних правовідносин виявляється у ефективності діяльності системи суб'єктів публічного управління.

Отже, ознаками адміністративних правовідносин є наступні властивості. По-перше, правове регулювання адміністративних правовідносин здійснюється адміністративно-правовими нормами. По-друге, сферою розвитку адміністративних правовідносин є сфера державного управління, а в сучасних умовах – публічного управління. По-третє, зв'язок адміністративних правовідносин з публічним управлінням означає, що їх об'єктом є публічний інтерес і необхідність його задоволення. По-четверте, наявність спеціального суб'єктного складу, де одним із учасників правовідносин є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт публічного управління). Віднести до обов'язкових суб'єктів наявність лише орган виконавчої влади не відображає сутності адміністративних правовідносин, адже серед суб'єктів владних повноважень виділяються такі органи, як Вища кваліфікаційна комісія суддів України («державний орган суддівського урядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України» (ч. 1 ст. 92 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [26])), Вища рада правосуддя України («колегіальний, незалежний конституційний орган державної влади та суддівського урядування» (ст. 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [27])), Рахункова палата («державний колегіальний орган» (ч. 3 ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» [28])), Державне науково-виробниче підприємство «Геоінформ України» («науково-виробнича установа Державної служби геології та надр України, яка збирає, зберігає, аналізує та надає у користування інформацію, що утворилася в процесі геологічного вивчення та використання надр») [29] та ін.). Наявність таких суб'єктів владних повноважень, які є учасниками адміністративних відносин, є ще одним аргументом необхідності відмови від широкого використання категорії «державне управління» і переходу до такої форми організації регулювання суспільного життя як «публічне управління». П'ятою ознакою адміністративних правовідносин є спеціальна процедура захисту прав та інтересів їх учасників, в тому числі специфічний характер відповідальності суб'єктів владних повноважень.

Висновок. Наведені підходи щодо розуміння сутності адміністративних правовідносин свідчать про певну їх єдність. З врахуванням вище зазначеного, під адміністративними правовідносинами розуміється врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері публічного управління. Спеціальним об'єктом адміністративних правовідносин виступає публічний інтерес, задоволення якого визначає змістовне функціональне спрямування діяльності органів публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / А. М. Колодій [та ін.] ; ред. В. В. Копейчиков ; Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 317 с.
2. Строгович М.С. Вопросы теории правоотношений. *Советское государство и право*. 1964. № 6. С. 51–62.
3. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М.: Юрид. лит., 1980. 176 с.
4. Теория государства и права: Учебник /Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малька. М.: Юрист, 1997. 642 с.
5. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. М. : Юридическая литература, 1974. 316 с.
6. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. К.: Атіка, 1999. 236 с.
7. Протасов В.Н. Теория права и государства. Вопросы и ответы / В.Н. Протасов. М. : Новый Юрист, 1999. 240 с.
8. Андрійів В. М. Сутність і зміст правовідношення *Форум права*. 2007. № 1. С. 4–8.
9. Варламова Н.В. Правоотношение: философские и юридические подходы / Н.В. Варламова. *Правоведение*. 1991. № 4. С. 43–53.
10. Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. Л. : ЛГУ, 1976. 287 с.
11. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вуз. / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1997. – 368 с.
12. Галуцько В. В. Адміністративно-правові відносини : алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки [Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка]. Серія: Право*. 2017. № 1. С. 4–10.
13. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
14. Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. – Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
15. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
16. Алексин А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алексин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М. : ЗЕРЦАЛО, 1998. 672 с.
17. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
18. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.
19. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
20. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.
21. Советское административное право : учебник / под ред. Р.С. Павловского. Киев : Вища школа, 1986. 416 с.
22. ASSOCIATION AGREEMENT between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part / Official Journal of the European Union // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://publications.europa.eu/resource/ellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1.
23. Гончарук Н.Т. Модернізація державної служби України на сучасному етапі розвитку / Н.Т. Гончарук, Л.В. Прудіус; за ред. О.В. Покатаєвої. *Право та державне управління: збірник наукових праць*: [у 2-х т.]. Запоріжжя : КПУ, 2017. Т. 2. № 4. С. 191–198.
24. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів: дис. ... д.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. 512 с.
25. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 8–14.
26. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 31, ст. 545.

27. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2017, № 7–8, ст. 50.

28. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 року № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 36, ст. 360.

29. Державне науково-виробниче підприємство «Геоінформ України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://geoinf.kiev.ua/index.htm>.

УДК 342.922

КОМИССАРОВ С.А.

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ «ПРОСТУПОК ПРОТИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ»

Стаття присвячена аналізу дефініції «проступок проти публічного порядку». З різних позицій науки адміністративного права розкрито похідні поняття «проступок», «делікт», «адміністративне правопорушення» та «публічний порядок», їх співвідношення та розкрито генезу впровадження їх у законодавство у різні історичні періоди. Підкреслено, що якщо історичний процес запровадження в законодавство поняття «проступок» є наслідком, головним чином, необхідності виокремлення злочинів серед інших протиправних діянь, то виникнення поняття «адміністративне правопорушення» в законодавстві західноєвропейських країн пов'язане із становленням і розвитком адміністративного судочинства (адміністративної юстиції). Запропоновано, що проступком проти публічного порядку необхідно визнати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на публічний порядок і за яку законом передбачено відповідальність. При цьому наведено власне бачення проблеми розмежування та співвідношення термінів «правопорушення» і «проступок» – слід урахувати такі обставини: по-перше, проступок – категорія похідна від правопорушення; по-друге, визначальним фактором щодо розмежування й формулювання цих понять мають стати відповідні положення Конституції України. Встановлено, що при наданні характеристики проступку проти публічного порядку слід абстрагуватись від поняття «адміністративний проступок», «адміністративний делікт» та перейти до поняття «публічний проступок», «публічний делікт». Наголошено, що у цьому випадку це не звичайна зміна понять, а перехід від однієї моделі абстрагування до іншої, коли формуються не просто поняття цілісного правового явища, а шляхом аналізу відділяються його ідеальні структурні складові (елементи), що дасть змогу більш чітко висвітлити правову природу та соціальну сутність цього виду проступку. Запропоновано прийняття в державі єдиного законодавчого акту у сфері охорони публічного порядку, та виведення відповідних норм, що регулюють охорону публічного порядку, з-під дії положень Кодексу України про адміністративні правопорушення як таких, що не містять у своїй основі безпосередньо адміністративні управлінські відносини.

Ключові слова: проступок, публічний порядок, публічна безпека, правопорушення, адміністративне законодавство.

Статья посвящена анализу дефиниции «проступок против общественного порядка». С разных позиций науки административного права раскрыто производные понятия «проступок», «деликт», «административном правонарушении» и «публичный порядок», их соотношение и раскрыто генеза внедрение их в законодательство в разные исторические периоды. Подчеркнуто, что если исторический процесс