

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i86.2401>*Н. В. Галіцина*

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОВІДНОСИНИ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

Механізм правового впливу в галузі соціального захисту знаходить зовнішній вияв у процесі здійснення публічного управління конкретними органами публічної адміністрації з використанням встановленого законом інструментарію щодо соціального страхування, матеріального забезпечення соціально вразливих верств населення, надання соціальних послуг тощо, а також через діяльність суб'єктів приватного права, задіяних у реалізації соціальної політики в тих або інших формах. Інакше кажучи, статичні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації концепції соціальної держави не можуть бути практично використані, якщо не буде враховано динаміку взаємодії між суб'єктами щодо практичного впровадження концепції соціальної держави, за що якраз і «відповідають» правовідносини. Із цією метою потрібно сформувати нову парадигму розуміння сутності публічної сторони таких правовідносин, специфіки здійснення правової охорони та захисту, врахування критеріїв адміністративної юрисдикції за вказаним напрямом.

З огляду на це першим кроком на шляху вирішення сформульованого завдання має стати аналіз основних підходів до сутності адміністративних правовідносин, а також характеристика їхніх елементів крізь призму соціальної сфери. Стосовно названих правовідносин Ю.К. Толстой стверджує, що вони є посередницькою ланкою між нормою права та фактичними суспільними відносинами, які лежать в їхній основі, виконують службову роль щодо врегулювання останніх [1, с. 22]. На думку Р.О. Халфіної, такі правовідносини відображають реалізацію правової норми та єдність форми та змісту [2, с. 349]. Тобто правовідносини у сфері соціального захисту потрібно розуміти як посередницьку ланку між нормою права та фактичними суспільними відносинами, яка в межах концепції «сервісної» держави виконує службову роль щодо відносин із забезпечення на підставі конкретних юридичних фактів суб'єктами владних повноважень прав, свобод і законних інтересів людини як споживача соціальних послуг.

Позиція К. Афанасьєва щодо сучасного формату адміністративних правовідносин стосується врахування категорій правопорядку, дисципліни, законності, конституційного принципу пріоритету прав і свобод людини, громадянина [3]. Справді, у сфері соціального захисту визначені вище правовідносини є предметом адміністративно-правового регулювання процесів з урахуванням категорій верховенства права, правопорядку, законності, захисту та безпеки, принципу пріоритету прав, свобод і законних інтересів людини, прав і законних інтересів юридичних осіб. У такому розрізі ми цілковито підтримуємо О. Харитонову в тому, що потрібно вести мову про концепцію характеристики адміністративно-правових відносин як урегульованих правовими нормами відносин, що спрямовані на забезпечення

правопорядку та безпеки громадян і суспільства [4, с. 7]. Це означає, що в соціальній сфері зміщується домінанта в адміністративних правовідносинах на процедурно-охоронний аспект у широкому значенні (створення стабільних і таких, що ґрунтуються на фундаментальних конституційних принципах, правових рамок для гарантування захисту інтересів суб'єктів – споживачів соціальних послуг).

Отже, предметом правової регламентації за реалізації концепції соціальної держави є суспільні відносини, що, як слушно зауважує Б. Сташків, виникають під час реалізації норм матеріального права на конкретний вид соціального захисту, тобто процедурні правовідносини [5]. Водночас необхідно взяти до уваги слова І. Погрібного про те, що ці правовідносини мають «подвійну» юридичну природу: опосередковують процес реалізації норм матеріального права і є результатом реалізації норм процедурного права [6, с. 83]. На наше переконання, названі відносини характеризуються набагато більшим спектром сутнісних ознак, які впливають на практичне втілення їхніх елементів у сфері соціального захисту. Спираючись на цю тезу, до специфічних рис адміністративних правовідносин у соціальній сфері можна віднести такі: передусім мають правову форму; через матеріальні норми соціального права втілюється специфіка процедурно-охоронних відносин, які мають похідний характер щодо матеріальних відносин із соціального захисту та надання соціальних послуг та є відносно самостійними у встановленні «негативних» юридичних фактів (відсутності підстав чи умов для надання конкретного виду соціального захисту); мають складний характер (на основі кількох процедурних правовідносин реалізується конкретне матеріальне право в соціальному праві); орієнтуються на задоволення втіленого в нормах матеріального права публічного соціального інтересу людини як споживача соціальних послуг; відзначаються стабільністю.

Що ж до структури описаних вище адміністративних правовідносин у сфері соціального захисту, то в доктрині до їхніх елементів відносять: підстави виникнення (юридичні факти) [7; 1, с. 87]; норму права [1, с. 87]; об'єкт [8, с. 192; 7; 9, с. 478; 10, с. 120]; предмет [7]; суб'єктів (сторони, учасники) [7; 9, с. 478; 10, с. 120]; правоздатність [1, с. 87]; суб'єктивне право [9, с. 478]; юридичний обов'язок [9, с. 478]; зміст (суб'єктивні юридичні права й обов'язки) [7; 10, с. 120]. Принагідно зазначимо, що більшість науковців, зокрема О. Йоффе, Д. Генкін, І. Новицький, І. Брауде, Ю. Толстой, виступають проти безоб'єктного характеру відповідних правовідносин, із чим ми цілком погоджуємося. Наприклад, Ю. Толстой зазначає: «Усяке правовідношення виконує певну службову роль щодо регулювання суспільних відносин, явищ, процесів, які лежать в його основі. Тому безоб'єктних, тобто ні на що не спрямованих, правовідносин, які ні на що не впливають, бути не може» [1, с. 50].

Водночас вважаємо за доцільне більш детально проаналізувати змістове наповнення категорії елементів адміністративних правовідносин, які проявляються в соціальній сфері. Так, напевно виправданим може бути невіднесення юридичних фактів до складових частин цих відносин, оскільки без існування необхідних умов, настання конкретних подій тощо взагалі неможливо звернутися до публічної адміністрації чи розпочати діяльність зі здійснення соціального захисту. Не можемо ми підтримати тих дослідників, які до структури правовідносин включають як об'єкт, так і предмет: за законами логіки об'єкт як поняття з більш широким

обсягом поглинає предмет, тому останній із цих двох термінів потрібно просто мати на увазі під час характеристики об'єкта відповідних правовідносин. Аналогічним способом має вирішуватися питання щодо правоздатності в системі складових частин правовідносин у галузі соціального захисту, оскільки ця категорія входить до обсягу поняття правового статусу суб'єктів у цій сфері. Права й обов'язки відповідних суб'єктів за своїм обсягом також входять до складу іншого поняття – змісту правовідносин. Звідси випливає, що структура правовідносин як основного динамічного елемента адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави повинна бути класичною: фактичний склад, об'єкт, суб'єкти, зміст.

Фактичний склад, на думку В. Ісакова, є системою юридичних фактів, передбачених нормами права як підстави для настання правових наслідків (виникнення, зміна та припинення правовідносин), встановлює межі індивідуального регулювання [11, с. 23, 27]. Тобто в межах правовідносин із соціального захисту це множина конкретних юридичних фактів, які є різними за своєю природою, характеризуються визначеним порядком розташування елементів (інституційний аспект – наявність і компетенція суб'єктів владних повноважень; формування та реалізація відповідного правового режиму тощо). Водночас складний юридичний факт є багатоаспектним, але цілим явищем, а не комплексом різних явищ. Як зауважує В. Ісаков, юридичний факт потрібно розглядати в широкому та вузькому значенні. Так, у вузькому значенні – це фактична передумова, що складається з одного елемента – конкретного юридичного факту, а в широкому сенсі – фактичні обставини, які мають правове значення, зокрема елементи фактичного складу, що є безпосереднім підґрунтям для правових наслідків. До того ж фактична основа може розвиватися як до виникнення, так і всередині правовідносин [11, с. 9, 11, 128]. Причому позиція А. Дудіна полягає в тому, що від юридичного факту та норми права залежить, у якій формі (зокрема, й адміністративній) виникають правовідносини: юридичний факт як єдність протилежностей суб'єкта правовідносин та його об'єкта показує, виявляє особливості правового буття конкретного суб'єкта та визначеного об'єкта, їхню взаємодію в умовах місця та часу [12, с. 103–104]. По суті, у разі здійснення соціального захисту відбуваються взаємний вплив і взаємодія суб'єкта й об'єкта, де єдність протилежностей забезпечується через юридичні факти, коли події (втрата працездатності, нещасний випадок, досягнення пенсійного віку тощо) є підставою для звернення до публічної адміністрації чи фонду публічного права для вчинення конкретної дії.

Отже, на нашу думку, у соціальній сфері юридичні факти є комплексними (поєднують юридичні факти з різних галузей права: адміністративного, трудового та соціального права), об'єднують різні структурні принципи, тобто існування визначеного обсягу елементів, які у визначений момент часу повинні існувати одночасно (склади з незалежним, послідовним чи альтернативним розташуванням елементів), є завершеними (мають настати правові наслідки), на рівні вирішення спорів, захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод і законних інтересів споживачів соціальних послуг містять індивідуальне регулювання, яке за обсягом може бути альтернативним, факультативним, ситуаційним, можуть бути «активними» (містять елемент – волевиявлення суб'єктів владних

повноважень, невіддільності волевиявлення фізичних чи юридичних осіб, громадськості), правостановлюючими, правозмінюючими та правоприпиняючими залежно від правових наслідків.

Наступним з елементів названих правовідносин як елемента адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави є об'єкт, щодо розуміння сутності якого в теорії наводяться різні підходи: різноманітні предмети, що являють собою цінність для суб'єкта права [13, с. 361]; предмет, на який спрямована діяльність суб'єктів правовідношення, здійснювана ними у процесі реалізації своїх юридичних прав та обов'язків [14, с. 68]; те реальне благо, на використання або охорону якого спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки, що найтіснішим чином пов'язане з інтересом уповноваженої сторони і є благом, яке перебуває в її розпорядженні й охороняється державою [13, с. 361]. У цьому сенсі ми орієнтуємося на те, що для об'єкта відносин, які виникають у соціальній сфері, принципово важливі дві характеристики: спрямованість на нього з боку публічної адміністрації чи суб'єктів приватного права, задіяних у втіленні концепції соціальної держави; розуміння об'єкта як соціального блага, що дає змогу суб'єктам правовідносин ефективно виконувати свої повноваження з надання соціальної допомоги та соціальних послуг. Тобто у сфері соціального захисту об'єкт правовідносин є зовнішньою щодо суб'єктів категорією, передбаченою нормою права, яка враховує специфіку режимної складової частини соціального захисту та надання соціальних послуг. У такому ракурсі об'єкт дійсності (сфера суспільних відносин щодо соціального захисту) і об'єкт правовідносин (відносини з надання соціальної допомоги та соціальних послуг) виражають єдність протилежностей (загального й окремого).

Висловлюючись щодо наведених позицій, зазначимо, що динаміка правовідносин у соціальній сфері найбільше стосується їхніх суб'єктів у частині виконання ними своїх повноважень. Зауважимо, що досить нетипова думка стосовно сутності таких відносин була висловлена Б. Стичинським, на погляд якого загальне правове становище суб'єктів соціально-забезпечувальних правовідносин характеризується тим, що між ними немає ні відносин влади чи підпорядкування, ні відносин рівності [15]. Із цим підходом ми можемо погодитися тільки частково. Справді, «сервісна» спрямованість публічної адміністрації та інших суб'єктів публічного права у відносинах із надання соціального захисту зумовлює зобов'язальний характер діяльності таких суб'єктів щодо задоволення суспільних потреб та інтересів людини як споживача соціальних послуг публічним коштом, але це не означає, що публічне управління взагалі не здійснюється за соціальним напрямом. Водночас ми дотримуємося позиції, згідно з якою держава як суб'єкт відносин зі здійснення соціального захисту виконує свої зобов'язання через публічний інтерес у цій сфері. Натомість споживач послуг не має зустрічних зобов'язань матеріального характеру, а лише отримує соціальну допомогу. Тому в межах відповідних правовідносин сутність адміністративно-правового виміру соціального захисту стосується відповідної діяльності публічної адміністрації.

Змістом адміністративних правовідносин у сфері соціального захисту є суб'єктивні юридичні права й обов'язки, їхня реалізація. Базис цього елемента

заснований на дихотомії обов'язків і прав за напрямом реалізації концепції соціальної держави. Так, держава й інші зобов'язані суб'єкти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави мають в установленому законом порядку здійснити відповідні заходи із соціального захисту на основі вимоги споживача соціальних послуг. На думку А. Дудіна, об'єктом суб'єктивного права є тільки вольова поведінка уповноваженого суб'єкта, а об'єктом юридичного обов'язку – тільки вольова поведінка зобов'язаного суб'єкта правовідносин; форма (суб'єктивне право) впливає тільки на один об'єкт – поведінку зобов'язаної особи, а зміст (державна воля) впливає на інший об'єкт – волю уповноваженого суб'єкта, оскільки зміст і форма завжди існують у нерозривній єдності й об'єкт у них повинен бути один, а поведінка уповноваженого суб'єкта невіддільна від його волі, тому повинен існувати акт реалізації такої волі, а вплив на волю такого суб'єкта є впливом на його поведінку [14, с. 51, 56, 57]. По суті, дотримання правової моделі соціального захисту втілюється через фактичну поведінку учасників конкретних правовідносин.

В аспекті викладеного доцільно розмежувати публічні (адміністративні) і приватні відносини, які знаходять прояв у цій сфері. Цікавими для нас видаються теорія юридичної централізації та децентралізації І. Покровського та «вольова теорія» Г. Єлінека. Відповідно до першої з них, існують два способи впливу на відносини: юридичної централізації, що притаманна публічному праву; юридичної децентралізації, яка характерна для приватного права [16, с. 37–48], а друга теорія орієнтується на формальний елемент (пріоритетність волі), коли приватне суб'єктивне право містить як *d rfen* («прагнення, устремління»), так і *k nnen* («можливість»), а публічне суб'єктивне право – тільки *k nnen* [17, с. 376]. Інакше кажучи, через публічні (адміністративно-правові) відносини в адміністративно-правовому механізмі реалізації концепції соціальної держави розширюється природне конституційне право на соціальний захист, але водночас до правового положення споживача соціальних послуг додаються ті соціальні блага, які ця конкретна людина або не мала взагалі, або мала в обсязі, меншому за мінімальні соціальні стандарти, а приватні відносини дають змогу практично втілити природні права такої особи на отримання соціальної допомоги, яка відшкодовується потім державі. Орієнтиром у цьому сенсі постає спрямованість людської волі (формальний вимір) на отримання блага, задоволення конкретного інтересу (матеріальний вимір).

Звідси робимо висновок, що для повноцінного розмежування публічних і приватних відносин у сфері соціального захисту потрібно враховувати особливості елементів цих правовідносин, панівні форми захисту й інтерес, який діє в цій галузі. Завдяки такому підходу стає зрозумілим: публічними є правовідносини влади – підпорядкування, що є формою реалізації публічного права; виникають, змінюються та припиняються у сфері його дії з метою захисту публічного інтересу, їх обов'язковим учасником є суб'єкт публічної влади [18]. Головним чинником водночас є гарантування їхнього агоністичного, а не антагоністичного характеру (публічна адміністрація й інші суб'єкти публічного права у своїй діяльності враховують поєднання інтересів споживачів послуг і своїх інтересів у межах спільного публічного інтересу). Із цього випливає, що адміністративні правовідносини в соціальній сфері необхідно розуміти як владно-підпорядковуючі відносини,

що мають примусовий і позапримусовий характер, виникають, змінюються та припиняються з метою захисту публічного інтересу в разі здійснення соціального захисту з надання безповоротних виплат (субвенції, субсидії, дотації, пільги і компенсації) та відповідних соціальних послуг, а приватними є відносини з надання позик, кредитування й інвестування публічною адміністрацією чи іншими уповноваженими суб'єктами публічного чи приватного права.

Щодо вказаної вище позиції зазначимо, що в чистому вигляді таке розмежування повинно було б сприяти формуванню відповідних підходів у судовій практиці, про що веде мову О. Банчук, коли розглядає формальну теорію Тона, відповідно до якої приватно-правові відносини – це відносини, що становлять предмет розгляду цивільних судів, а публічно-правові відносини – адміністративних судів [19]. Водночас в Україні на практиці досі простежується відсутність правильного розуміння в цій сфері, яка зумовлює те, що соціальні спори розглядаються як адміністративними, так і цивільними судами. Із цього, як наслідок, випливає, що необхідно визначити зв'язок правильного розрізнення відносин у сфері соціального захисту з ефективним здійсненням адміністративного судочинства.

На підставі викладеного, а також з огляду на той факт, що характеристика адміністративних правовідносин як складової частини адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави здійснюється крізь призму співвідношення публічних і приватних правовідносин, ми вважаємо за необхідне описати наявні теорії їх розмежування з урахуванням практики публічної адміністрації й адміністративних судів. Першою серед них варто назвати теорію субординації (теорія влади – підпорядкування), яка застосовується для первинної детермінації статусу, особливостей реалізації компетенції публічної адміністрації, визначення правової природи спору / конфлікту між учасниками адміністративних правовідносин, насамперед конкретною особою та державою в особі її уповноважених органів. Одразу наголосимо, що надправова теорія субординації має прикладне значення з урахуванням інституціонально-функціональних аспектів правового положення та повноважень учасників правовідносин у межах конкретних (право) відносин, тому вона і дає змогу проводити розмежування публічного та приватного. Водночас недоречно говорити про її використання у статичній адміністративно-правового механізму, зокрема й реалізації концепції соціальної держави, а також для класифікації інструментів діяльності публічної адміністрації. Ми цілком підтримуємо Р. Мельника в тому, що ця теорія застосовується фактично лише тоді, коли держава (орган) та громадянин протистоять одне одному. Якщо між державою та громадянином виникають відносини влади – підпорядкування, то відповідні дії публічної адміністрації або адміністративні акти, які стосуються цих відносин, мають публічно-правову природу. Це положення так само діє щодо спорів про право, що має зв'язок із цими відносинами [20, с. 50].

Викладене можна продемонструвати на прикладі. Так, починаючи з 1 червня 2001 р. Особі 4 була призначена субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, та в подальшому її виплата продовжувалася кожні шість місяців до 30 листопада 2009 р. включно. Розпорядженням від 20 січня 2010 р. № 33 Управління праці та соціального захисту населення виконавчого

комітету Київської районної в місті Полтаві ради ухвалило рішення про припинення виплати житлової субсидії з підстав внесення в декларації для призначення субсидії інформації, що не відповідає дійсності (факт успадкування нерухомого майна в період отримання відповідних субсидій) [21]. Ці відносини є адміністративними, оскільки в них однією зі сторін є орган публічної адміністрації, наділений компетенцією з публічного управління, який у зв'язку із цим перебуває у відносинах субординації із приватною особою, оскільки за його рішенням було припинено надання соціальних виплат цій особі. Домінантою водночас є принцип соціальної справедливості, на основі якого суб'єкт приватного права має можливість звернутися до публічної адміністрації стосовно виплати конкретної субсидії.

Зауважимо, що відносини влади – підпорядкування можуть виникати не лише між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. Вони можуть бути і між двома суб'єктами публічної адміністрації. Безумовно, таке може бути й у соціальній сфері. Зокрема, у квітні 2010 р. управління Пенсійного фонду України звернулося до Донецького окружного адміністративного суду з позовом, у якому просило зобов'язати відділення Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в м. Маріуполі вчинити дії щодо підписання акта щомісячної звірки витрат по особовим справам потерпілих, яким виплачено пенсії з інвалідності внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання та пенсії у зв'язку із втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, що пов'язані з виплатою державної адресної допомоги до пенсії за період із 1 січня 2010 р. до 31 березня 2010 р. на суму 169 436 грн 68 коп., стягнути цю суму з відповідача [22]. У цьому прикладі два фонди публічного права як представники публічної адміністрації перебувають один з одним у відносинах субординації, оскільки пов'язані спільними функціями щодо виплати пенсій з інвалідності, для виконання яких їм потрібно підписувати акти щомісячної звірки витрат щодо особових справ (формування особових справ осіб, які отримують пенсійне забезпечення, і подальша виплата відповідних пенсій). До того ж для виконання встановленої компетенції зі здійснення соціальних виплат вони змушені вступати ще й у внутрішні адміністративні відносини.

Отже, як проміжний висновок наголосимо на такому. Ми стоїмо на позиції, згідно з якою «вертикальна» теорія субординації може бути застосована для визначення правової природи правовідносин, які виникають у сфері забезпечення реалізації концепції соціальної держави. Водночас її застосування є тут досить обмеженим, оскільки переважна кількість відносин, які реалізуються в названій сфері, не обтяжені субординаційними характеристиками.

З огляду на викладене більш придатною для застосування виглядає спеціально-правова теорія. Р. Мельник зазначає, що «застосування спеціально-правової теорії здійснюється у два логічні етапи: спочатку слід встановити, які саме юридичні приписи є об'єктом юридичного спору. І лише після цього можна перевіряти, чи є вони публічно-правовими (адміністративні)» [20, с. 52]. Ці два етапи виступають як механізм застосування теорії, а його порушення чи будь-який інший вплив на нього не впливають на правову природу досліджуваних відносин і не змінюють її.

Розглядаємо цю теорію крізь призму особливостей соціальної сфери та зазначимо, що спочатку необхідно встановити, яка саме правова норма застосовується у здійсненні соціального захисту (це має бути чітко визначена конкретна правова норма), а потім перевірити, чи є вона публічно-правовою.

Зокрема, у 2007 р. особа звернулася до управління Пенсійного фонду України Крюківського району в м. Кременчуці Полтавської області із заявою щодо здійснення перерахунку пенсії за конкретний період з урахуванням підвищення пенсії дітям війни та виплати суми зазначеного підвищення у зменшеному розмірі [23]. Із цього прикладу випливає, що першим етапом є встановлення правових норм, які підлягають застосуванню до врегулювання цих суспільних відносин у конкретних історичних умовах місця та часу, а саме: ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни»; ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». На підставі цих норм можна встановити, що Пенсійний фонд України в особі управління Пенсійного фонду України Крюківського району в м. Кременчуці Полтавської області відповідальний за нарахування та виплату пенсій як необмежених за темпоральними параметрами соціальних виплат (аналогічні висновки випливають і щодо підвищення пенсії в аспекті необмеженого в часі терміну сплати в разі, якщо не було змін законодавства) (другий етап). Тобто ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни»; ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» містять публічно-правовий припис, тому йдеться про публічно-правовий (адміністративний) спір.

Для розмежування публічних і приватних відносин, які знаходять прояв у соціальній сфері, може бути застосована і двоступенева теорія. Зміст цієї теорії зводиться до розмежування правовідносин залежно від рівнів ухвалення рішення: перший рівень (відповідає на питання «якщо»): рішення суб'єкта публічної адміністрації, якщо він діє, є публічно-правовим; другий рівень (відповідає на питання «як»): вид та спосіб того, як діє публічна адміністрація, можуть бути публічно-правовими (адміністративні) та приватноправовими [20, с. 53–54]. У розрізі викладеного додатково наголосимо, що ця теорія пов'язана з багаторівневими відносинами змішаного характеру, але далеко не всі адміністративні правовідносини є такими за своєю природою. Навіть якщо відносини є дворівневими, то не обов'язково в них повинен міститися приватноправовий базис.

По суті, у сфері, яка розглядається, знаходять прояв складні правовідносини, тобто такі, що обтяжені і публічними, і приватними елементами. До таких складних правовідносин ми можемо зарахувати, наприклад, ті, що стосуються надання соціальних виплат (субвенції, субсидії, дотації тощо). У такій ситуації двоступенева теорія є дуже прийнятною, оскільки дає змогу відмежувати публічні прояви в конкретних правовідносинах змішаного характеру. У цьому разі за багатоступеневим тестом перший рівень пов'язаний із тим фактом, чи буде надана виплата, які інструменти підлягають застосуванню, а другий – орієнтується на процедури реалізації. З-поміж прикладів приватноправового рівня багатоступеневого тесту в межах реалізації концепції соціальної держави можна продемонструвати такі щодо поворотних соціальних виплат: стягнення фізичною особою суми боргу за договором позики з акціонерним комерційним банком [24]; стягнення страхової

виплати за договором страхування [25]; зобов'язання виконання умов договору із суб'єктом приватного права щодо надання екстреної медичної допомоги іноземним громадянам [26] тощо. Наведені приклади ілюструють реалізацію процедури надання поворотних соціальних виплат.

Очевидно, що фундаментом практичного втілення адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави є відносини першого рівня, які спираються на такий інструмент, як адміністративний акт (публічно-правовий вимір на підставі ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України [27]). У цьому разі йдеться про не- / надання поворотної соціальної виплати (рішення суб'єкта публічної адміністрації становить адміністративний акт). Водночас під час формування договірної бази для процедурного забезпечення здійснення відповідних виплат має місце приватноправовий вимір взаємодії публічної адміністрації, приватних банків, отримувачів виплат, зокрема стосовно позики, кредитування, страхування (цивільна юрисдикція).

Отже, з викладеного випливає, що головною функцією адміністративних правовідносин у соціальній сфері є переведення статичних елементів (інструменти діяльності публічної адміністрації) у динамічні. Основними критеріями публічної природи цих відносин є такі: інституціонально-функціональний (суб'єкт публічної адміністрації як учасник правовідносин, компетенція з публічного управління), легальний (регламентація відносин нормою права, яка має адміністративно-правову природу) і сутнісний (детермінація змісту відносин залежно від характеру та порядку здійснення соціальних виплат, надання іншої соціальної допомоги).

Література

1. Толстой Ю. К теории правоотношения. Ленинград : Изд-во Ленинградск. ун-та, 1959. 88 с.
2. Халфина Р. Общее учение о правоотношении. Москва : Юрид. лит., 1974. 351 с.
3. Афанасьев К. Современный формат административных правоотношений. *Право України*. 2008. № 11. С. 20–26.
4. Харитонов О. Административно-правовые отношения : концептуальные основы та правовая природа : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 36 с.
5. Сташків Б. Процедурні правовідносини у сфері соціального забезпечення: поняття, структура, види. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 12. С. 95–98.
6. Погребной И. Общетеоретические проблемы производства в юридическом процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харьков, 1982. 214 с.
7. Лазур Я. Загальні проблеми дослідження правовідносин у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 33–39.
8. Загальна теорія держави і права / за ред. В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.
9. Теория государства и права / под ред. Н. Матузова, А. Малько. Москва : Юрист, 1997. 742 с.
10. Явич Л. Право и общественные отношения. Москва : Юрид. лит., 1971. 152 с.
11. Исаков В. Фактический состав в механизме правового регулирования. Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1980. 128 с.
12. Дудин А. Диалектика правоотношения. Саратов : Изд-во Саратовского. ун-та, 1983. 121 с.
13. Теория государства и права : учебник / под ред. В. Корельского, В. Первалова. Москва : Норма, 2002. 616 с.
14. Дудин А. Объект правоотношения. Саратов : Изд-во Саратовского. ун-та, 1980. 81 с.
15. Стичинський Б. Право соціального забезпечення : проблеми становлення і розвитку. *Право України*. 2002. № 6. С. 85–90.
16. Покровский И. Основные проблемы гражданского права. 3-е изд., стереотип. Москва : Статут, 2001. 352 с.
17. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург : Юридический центр «Пресс», 2004. 752 с.

18. Харитоновна О. Поняття і ознаки публічних правовідносин. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 1 (28). С. 36–46.
19. Банчук О. Підстави розмежування публічного та приватного права в Україні. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 143–151.
20. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
21. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17 березня 2015 р. у справі № К/800/33395/13. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43308522> (дата звернення: 20.08.2020).
22. Постанова Верховного Суду України від 31 жовтня 2011 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/19848635> (дата звернення: 20.08.2020).
23. Постанова Верховного Суду України від 8 липня 2014 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39891909> (дата звернення: 20.08.2020).
24. Ухвала Верховного Суду України від 18 червня 2010 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10132904> (дата звернення: 20.08.2020).
25. Ухвала Верховного Суду України від 28 січня 2009 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/2936475> (дата звернення: 20.08.2020).
26. Ухвала Верховного Суду України від 10 лютого 2010 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/8038718> (дата звернення: 20.08.2020).
27. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 20.08.2020).

Анотація

Галіцина Н. В. Адміністративні правовідносини у соціальній сфері. – Стаття.

У статті визначено, що адміністративні правовідносини в соціальній сфері необхідно розуміти як владно-підпорядковуючі відносини, що мають примусовий і позапримусовий характер, виникають, змінюються та припиняються з метою захисту публічного інтересу під час здійснення соціального захисту з надання безповоротних виплат (субвенції, субсидії, дотації, пільги і компенсації) та відповідних соціальних послуг, а приватними є відносини з надання позик, кредитування й інвестування публічною адміністрацією чи іншими уповноваженими суб'єктами публічного чи приватного права.

Встановлено специфічні риси адміністративних правовідносин у соціальній сфері: передусім мають правову форму; через матеріальні норми соціального права втілюється специфіка процедурно-охоронних відносин, які мають похідний характер щодо матеріальних відносин із соціального захисту та надання соціальних послуг та є відносно самостійними під час встановлення «негативних» юридичних фактів (відсутність підстав чи умов для надання конкретного виду соціального захисту); мають складний характер (на основі кількох процедурних правовідносин реалізується конкретне матеріальне право в соціальному праві); орієнтуються на задоволення втіленого в нормах матеріального права публічного соціального інтересу людини як споживача соціальних послуг; відзначаються стабільністю.

З'ясовано, що через публічні (адміністративно-правові) відносини розширюється природне конституційне право на соціальний захист, але водночас до правового становища споживача соціальних послуг додаються ті соціальні блага, яких ця конкретна людина або не мала взагалі, або мала в обсязі, меншому за мінімальні соціальні стандарти, а приватні відносини дають змогу практично втілити природні права такої особи на отримання соціальної допомоги, яка відшкодовується потім державі. Орієнтиром водночас постає спрямованість людської волі (формальний вимір) на отримання блага, задоволення конкретного інтересу (матеріальний вимір).

Для повноцінного розмежування публічних і приватних відносин у сфері соціального захисту запропоновано враховувати особливості елементів цих правовідносин, панівні форми захисту й інтерес, який діє в цій галузі. Водночас досліджено наявні теорії їх розмежування з урахуванням практики публічної адміністрації й адміністративних судів: теорію субординації (теорія влади – підпорядкування), яка застосовується для первинної детермінації статусу, особливостей реалізації компетенції публічної адміністрації, визначення правової природи спору / конфлікту між учасниками адміністративних правовідносин, насамперед конкретною особою та державою в особі її уповноважених органів; спеціально-правову теорію в частині того, що спочатку необхідно встановити, яка саме правова норма застосовується під час здійснення соціального захисту (це має бути чітко визначена конкретна правова норма), а потім перевірити, чи є вона публічно-правовою; багатоступеневу теорію для складних правовідносин, тобто таких, що об'єкшені публічними і приватними елементами.

Ключові слова: соціальна сфера, адміністративні правовідносини, механізм адміністративно-правового регулювання, соціальний захист.

Summary

Halitsyna N. V. Administrative legal relations in the social sphere. – Article.

The article defines that administrative legal relations in the social sphere should be understood as power-subordinate relations that have coercive and non-coercive nature, arise, change and terminate in order to protect the public interest in the implementation of social protection for grants (subsidies, subsidies, grants, benefits and compensations) and relevant social services, and private relations are the provision of loans, lending and investment by public administration or other authorized entities of public or private law.

Specific features of administrative legal relations in the social sphere have been established: first of all they have a legal form; through the substantive rules of social law embodies the specifics of procedural and protective relations, which are derived from the material relations of social protection and social services and are relatively independent in establishing “negative” legal facts (lack of grounds or conditions for providing a particular type of social protection); have a complex character (on the basis of several procedural legal relations the concrete substantive law in social law is realized); focus on the satisfaction of the embodied in the rules of substantive law of public social interest of man as a consumer of social services; marked by phasing.

It was found that through natural (administrative-legal) relations the natural constitutional right to social protection expands, but at the same time to the legal status of the consumer of social services are added those social benefits which this particular person either did not have at all or had to a lesser extent. for minimum social standards, and private relations make it possible to practically realize the natural rights of such a person to receive social assistance, which is then reimbursed to the state. The reference point is the orientation of the human will (formal dimension) to obtain good, the satisfaction of a specific interest (material dimension).

In order to fully distinguish between public and private relations in the field of social protection, it is proposed to take into account the features of the elements of these legal relations, the dominant forms of protection and the interest in this area. The existing theories of their delimitation taking into account the practice of public administration and administrative courts are studied: the theory of subordination (theory of power-subordination), which is used for the primary determination of status, features of public administration competence, determination of legal nature of dispute (conflict) between participants of administrative legal relations. first of all by a specific person and the state in the person of its authorized bodies; special legal theory in terms of the fact that it is first necessary to establish which legal norm is applied in the implementation of social protection (this should be a clearly defined specific legal norm), and then check whether it is public law; a multilevel theory for complex legal relations, i.e. those that are burdened with both public and private elements.

Key words: social sphere, administrative legal relations, mechanism of administrative and legal regulation, social protection.