

УДК 342.922

В.І. БУНЕЧКО, Державний науково-дослідний інститут МВС України

ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Ключові слова: адміністративно-деліктне провадження, суб'єкт адміністративно-деліктного процесу, адміністративно-деліктний процес, адміністративно-деліктні правовідносини

XXI сторіччя вносить у суспільне життя нові корективи. На зміну старим виникають нові відносини, що активно розповсюджуються у суспільстві, набувають ознак масовості, а відтак, виникає об'єктивна необхідність вироблення уніфікованої однотипної поведінки учасників таких відносин, що гарантує повноцінну реалізацію прав, свобод та інтересів учасників відносин – з одного боку, а з іншого – забезпечить виконання взятих на себе обов'язків іншою стороною. Окрім цього, умови, в яких реалізовуватимуть учасники відносин свої права та обов'язки, убезпечать інших суб'єктів, які не є учасниками таких відносин, від зловживань правами з боку сторін, а також гарантує можливість іншим повноцінно реалізовувати свої права, свободи та інтереси, без жодних зазіхань з боку третіх осіб [1, с.175].

Право, як форма відносин, відображає не лише нормативний підхід до формалізації поведінки учасників відносин, а й усвідомлення змісту самих відносин. Для якісної правотворчої діяльності, спрямованої на ефективне забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина, юридичних осіб, істотне значення належить розумінню змісту поняття правовідносин, яке було (і є до цього часу) предметом наукових пошуків, як у теорії права, так і у межах галузевих юридичних наук. Особливістю вітчизняної науки адміністративного права, є поєднання функціонального (змістовного) і формально-догматичного під-

ходів до дослідження адміністративних правовідносин. Дані відносини характеризуються як втілені у правову форму державно-управлінські відносини, при цьому характеристика подається і управлінському змісту, і правовій формі відносин. Адміністративно-правові відносини визначають як урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення владно-публічної діяльності органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчої діяльності інших державних органів та органів місцевого самоврядування [2, с.3–8].

В.А. Юсупов спеціально наголошував на тому, що норми адміністративного права регулюють також адміністративно-деліктні відносини, які виникають між правопорушником та посадовою особою [3, с.160]. Разом із цим, сучасні дослідження перебувають на тій позиції, що у межах галузі адміністративного права вже давно сформувалася і потребує самостійного визнання така галузь, як адміністративно-деліктне право.

Безперечно, адміністративні правовідносини охоплюють адміністративно-деліктні відносини, але співвідношення вказаних понять, на нашу думку, можливе як відношення загального та спеціального. Разом з цим адміністративно-деліктним відносинам притаманні свої особливості, які відмежовують вказаний вид правовідносин від інших відносин, що регулюються нормами адміністративного права. Відповідно, саме адміністративно-деліктний процес як підвид адміністративного процесу може на даному етапі розвитку адміністративного права продовжувати виконувати правоохоронну роль у сфері державного управління. А це, у свою чергу, автоматично призводить до виокремлення адміністративно-деліктних правовідносин як таких, які виявляють динамічний характер по відношенню до регулятивних адміністративних правовідносин, які можуть набувати ознак не лише таких, що змінюються, але й таких, в основі яких покладено адміністративні стани, адміністративні режими, адміністративна законність.

Специфіка адміністративно-деліктних відносин полягає у тому, що вони як й інші правові відносини, є юридичною формою фактичних відносин [4, с.40]. Адміністративно-деліктне відношення розпочинається і здійснюється незалежно від бажання потерпілого, а інколи й всупереч бажанню [4, с.231]. Вважаємо, що вказаний інститут повинен бути притаманним адміністративно-деліктним відносинам та адміністративній відповідальності. Безперечно, це жодним чином не повинно стосуватися правопорушень, що посягають на загальні засади законодавства і правопорядку. Крім того, як можна побачити із вказаного визначення поняття, адміністративно-деліктне відношення є формою виразу юридичної норми, котра покликана врегульовувати суспільні відносини, пов'язані із застосуванням адміністративної відповідальності.

Хоча адміністративно-деліктне відношення функціонує на двосторонній основі, його учасники не в рівному положенні: один суб'єкт наділений функцією веління від імені держави стосовно до іншого, а зобов'язаний суб'єкт підпорядкований велінню управомоченого, право якого складається із влади та домагання на повагу до цієї влади [4, с.40–41].

Як вбачається із вищевикладеного, особливостями адміністративно-деліктних відносин є нерівність сторін, що зумовлено участю у цих правовідносинах органів влади та управління, що також притаманно й іншим адміністративним правовідносинам. На нашу думку, вказаний вид правовідносин не повинен характеризуватися вихідною нерівністю сторін, зокрема такою, коли сторона владних повноважень має значні за обсягом переваги прав у порівнянні з іншою стороною. Особливо гостро вказане питання постає, коли орган влади поєднує у собі права декількох учасників, а саме сторони, яка відстоює винуватість, а також приймає рішення про винність або невинність можливого порушника.

Наступною ознакою є те, що вказані відносини виникають між правопорушником та посадовою особою [5, с.22]. Вказана ознака адміністративно-деліктних правовідносин зу-

мовлює замислитися над тим, які саме правопорушення повинні бути змістом адміністративно-деліктних правовідносин.

Не заглиблюючись у дослідження поняття правопорушення, зупинимось на тому, що, на наш погляд, розмірковуючи над проблематикою адміністративного правопорушення, слід виділити два основні його види: 1) адміністративне правопорушення, об'єктивна сторона якого знайшла нормативне закріплення у заборонній законодавчій нормі; 2) адміністративне правопорушення, що є результатом невиконання чи неналежного виконання повноважень органами влади та управління, у тому числі їх службовими особами, та зумовило порушення прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Таким чином, адміністративне правопорушення, має місце тоді, коли: 1) факт правопорушення встановлено спеціально уповноваженим органом чи посадовою особою у спеціально визначеному законом процесуальному документі (протоколі про адміністративне правопорушення); 2) факт правопорушення встановлено судом чи іншим уповноваженим органом, чи посадовою особою на підставі проведення розслідування за скаргою чи заявою (іншим зверненням) фізичної або юридичної особи про можливі порушення з боку посадових осіб органів влади чи управління (вказаний процесуальний документ прямо не визначений у законі).

Підставою для виникнення адміністративно-деліктного відношення виступають не будь-які юридичні факти, а лише ті, що є результатом волевиявлення особи, котра винно вчинила дію або бездіяльність, що виразилися у порушенні вимог норми права, що передбачає адміністративну відповідальність, а також делікти правозастосування [6, с.34–36].

У такий спосіб В.В. Денисенко намагався охопити поняттям адміністративно-деліктного правовідношення, правовідносини, які пов'язані із вчиненням адміністративного проступку, що прямо передбачені у законах, зокрема у нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення. Слід зазначити, що регулювання адміністративно-деліктних

правовідносин у національному законодавстві здійснюється через відповідне адміністративне провадження у справах про адміністративні правопорушення у Кодексі України про адміністративні правопорушення. У зв'язку з цим О.В. Кузьменко, розглядаючи структуру адміністративного процесу через адміністративні провадження, виділяє такий їх вид, як адміністративно-деліктні провадження – врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації з розслідування, розгляду, прийняття рішень і винесення постанов, їх виконання в адміністративних справах деліктного характеру [7, с.248].

Правовідносини – це урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники якого є носіями суб'єктивних прав та обов'язків, що охороняються і гарантуються державою [8, с.640]. Правовідносини являють собою ту форму, у якій певні суспільні відносини можуть здійснюватися [9, с.340].

Правовідношення, як форма відповідного суспільного відношення, створюється нормою права [9, с.340]. Як вбачається із аналізу авторських підходів до розуміння поняття «правовідношення», всі вони зводяться до того, що за своєю суттю правовідношення є нічим іншим, як формою суспільного відношення, яка у нормах позитивного права відтворює суб'єктів суспільного відношення та їх взаємні права і обов'язки, механізми реалізації та здійснення цих прав і обов'язків, а також визначається зміст, тобто ті потреби, інтереси, які задовольняються у процесі взаємодії учасників відносин.

Особливість адміністративно-деліктних відносин полягає у тому, що зв'язок між відповідним органом державної влади (посадовою особою) та правопорушником наділений державно-владними повноваженнями щодо виявлення адміністративного правопорушення [6, с.34–36].

На наш погляд, це лише підкреслює те, що адміністративно-деліктні відносини повинні охоплювати всі відносини, що урегульовуються нормами адміністративного та адмініс-

тративно-деліктного та пов'язані із встановленням факту адміністративного правопорушення, незалежно від того, чи вказане адміністративне правопорушення вказано у нормі права чи встановлюється у процесі, визначеному у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

В.В. Денисенко не дарма відмічає, що всі адміністративні делікти є змістом адміністративно-деліктних відносин, у тому числі й ті, які встановлюються у процесі правозастосування. Хоча, вважаємо, всі адміністративні правопорушення встановлюються у процесі правозастосування, який за своєю суттю та змістом відбувається у рамках реалізації адміністративно-деліктних правовідносин [6, с.342].

На жаль, змушені не погодитися з тим, що адміністративно-деліктні правовідносини виникають у односторонньому порядку виключно за ініціативою посадової особи, адже останні можуть виникати і з ініціативи потерпілої від протиправних дій посадової особи сторони [10, с.7]. Адміністративно-деліктні правовідносини виникають на підставі юридичного факту про вчинення дії або бездіяльності, що виразилися у порушенні вимог норми права, що передбачає адміністративну відповідальність, а також делікти правозастосування, про що зазначає і В.В. Денисенко.

Розглядаючи ознаки адміністративно-деліктних відносин, на які вказує В.В. Денисенко [6, с.51–52], ми погоджуємося із такими положеннями та разом з цим, безальтернативно сприймати ці висновки не можемо. По-перше, зазначається, що адміністративно-деліктним відносинам притаманно те, що вони виникають у зв'язку із порушенням матеріальних норм права, котрі передбачають адміністративну відповідальність. Однак, у цьому разі «адміністративні делікти правозастосування» фактично перебувають поза адміністративно-деліктними правовідносинами [1, с.175]. На наш погляд, і цілком виправдано було б те, що адміністративно-деліктні правовідносини мають охоплювати всі без винятку відносини, пов'язані із фактами адмініс-

ративних правопорушень, незалежно від того, у який спосіб вони (факти цих правопорушень) встановлюються.

Зазначаючи про підстави виникнення слід акцентувати увагу на тому, що ж стосується неправомірних дій (правопорушень, деліктів), як юридичних фактів, то вони характерні тим, що можуть бути тільки такими, що створюють правовідносини, у деяких випадках – такими, що змінюють їх, або такими, що перешкоджають виникненню правовідносин, але ніколи не бувають такими, що припиняють правовідносини, або такими, що поновлюють права і обов'язки. При цьому, якщо ж зобов'язаний суб'єкт порушить вимогу вести себе певним чином, то замість регулятивних правовідносин виникають правовідносини охоронні (регулятивні правовідносини трансформуються в охоронні), підставою чого є припис норми права та вчинення адміністративного делікту [11, с.123]. Але й буде йтися вже не про реалізацію правил адміністративно-правових регулятивних норм, якими були визначені вимоги до поведінки зобов'язаного суб'єкта, а про реалізацію положень охоронних адміністративно-правових норм, які передбачають встановлення нових прав та обов'язків унаслідок адміністративного делікту, відображаючи, таким чином, трансформацію регулятивних (управлінських) адміністративно-правових відносин в охоронні (адміністративно-деліктні).

Незважаючи на різні погляди науковців на поняття адміністративно-деліктних правовідносин, слід відмітити, що саме суспільне життя, формує нові відносини і змушує переглядати наявні доктрини розуміння суті правовідносин, їх змісту та структури тощо. Підґрунтям постають зміни у суспільно-політичному, економічному, політичному житті, котрі на повістку денну виводять нові, невідомі раніше відносини, що зумовлюють необхідність відповідних змін не лише у законодавчому просторі, а й у теоретичній науці.

Підсумовуючи викладене, вважаємо за доцільне зазначити, що адміністративно-деліктні правовідносини – це урегульовані спеціа-

льними правовими нормами відносини, що виникають між суб'єктами в зв'язку з вчиненням адміністративного правопорушення та протидії ньому. Поряд з цим необхідно зазначити, що встановлені та закріплені права та обов'язки суб'єктів адміністративно-деліктних правовідносин повинні відповідати принципам верховенства права і законності. Такий підхід є взаємозалежним від якісного рівня правової свідомості та правової культури в суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Поліщук С. Можливості реформування адміністративного права за новітньою класифікацією юридичних наук / С. Поліщук // Держава та регіони. – 2010. – № 2. – С. 172–179.
2. Мицкевич Л. А. Классическая теория административных правоотношений: современное наполнение / Л. А. Мицкевич // Административные правоотношения: вопросы теории и практики ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева / Труды Ин-та государства и права РАН. – 2009. – № 1. – С. 3–8.
3. Юсупов В. А. Теория административного права / В. А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1985. – 160 с.
4. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Л. В. Коваль. – Киев : Вища школа, 1979. – 486 с.
5. Перепелюк В. П. Адміністративний процес / В. П. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2001. – 367 с.
6. Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений: дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.014 / Денисенко Виктор Васильевич. – СПб., 2002. – 342 с.
7. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – Київ : Юрінком Інтер, 2012. – 248 с.
8. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2004. – 640 с.
9. Халфина Р. О. Обще учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 340 с.

10. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О. І. Остапенко. – Львів : ЛІВС при НАВСУ, 1995. – 312 с.
11. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Харитонова Олена Іванівна. – Одеса, 2004. – 435 с.

Бунечко В. І. Виникнення і розвиток адміністративно-деліктних правовідносин / В. І. Бунечко // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 11–15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_4.pdf

Сформульовано поняття і охарактеризовано зміст адміністративно-деліктних правовідносин. Проаналізовано історичний досвід формування і розвитку адміністративно-деліктних правовідносин за умов історичної зміни змісту та характеру суспільних відносин в державі. Визначено особливості суб'єктного складу, адже обов'язковою стороною таких відносин виступає суб'єкт владних повноважень, суб'єкт наділений повноваженнями з виконання функцій держави, незалежно від того які ці повноваження безпосередні чи делеговані.

Бунечко В.И. Возникновение и развитие административно-деликтных правоотношений

Сформулировано понятие и охарактеризовано содержание административно-деликтных правоотношений. Проведен анализ исторического опыта формирования и развития административно-деликтных правоотношений при условии исторических изменений содержания и характера общественных отношений в стране. Определены особенности субъектного состава, так как обязательной стороной таких отношений выступает субъект властных полномочий, субъект наделен полномочиями выполнения функций страны, не зависимо от того какие эти полномочия непосредственны или делегированы.

Bunetchko V.I. The Emergence and Development of Administrative and Tort Relations

The concept and the content of the administrative and delict relations are formulated. The analysis of the historical experience of formation and development of administrative and delict legal relations in case of historical change the content and nature of social relations in the country are conducted. The features subect composition are defined because of a mandatory part of such relations is the subject's powers, subject's empowered to perform the functions of the country regadless what these powers either directly or delegated.

Форум