

## **СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН**

**ФРОЛОВ Юрій Миколайович - кандидат юридичних наук, доцент  
юридичного факультету Бердянського університету менеджменту і бізнесу  
342.9 (477)**

---

*Рассмотрены современные научные подходы к изучению сущности административно-правовых отношений. Определены содержание и специфические черты административных правоотношений в Украине.*

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративно-правові відносини, об'єкт правовідносин, суб'єкт правовідносин, адміністративно-правові норми.

В умовах реформування адміністративного права України, зміни його соціального призначення, значного розширення відносин, що регулюються даною галуззю права, актуальним завданням стає ґрунтовне дослідження сутності та змісту сучасних адміністративно-правових відносин, які безпосередньо пов'язані із функціонуванням органів державної влади та управління. Оновлення теоретико-методологічної бази адміністративно-правової науки є сьогодні необхідною умовою успішного реформування адміністративного права як фундаментальної галузі українського права [1, с. 6].

Дослідженням адміністративних правовідносин як провідної категорії адміністративного права присвячені численні праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як В. Авер'янов, О. Альохін, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Голосніченко, В. Колпаков, О. Коренєв, Ю. Стариков, С. Стеценко, О. Якуба та ін. Проте, процеси реформування вітчизняної адміністративної галузі права, вдосконалення різноманітних форм

адміністративної діяльності зумовлюють необхідність перегляду сучасних наукових підходів до визначення сутності адміністративно-правових відносин, з'ясування їх специфіки в сучасних умовах функціонування і розвитку даної галузі права.

Метою статті є дослідження характерних особливостей адміністративно-правових відносин в Україні, що передбачає перегляд та аналіз сучасних наукових підходів до визначення сутності та змісту адміністративних правовідносин, з'ясування та уточнення специфіки адміністративних правовідносин у сучасних умовах.

У сучасній юридичній літературі адміністративно-правові відносини визначаються як такі суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, є організаційними та мають владний характер [2, с.24]. Сутність адміністративних правовідносин при цьому вбачається у взаємодії з реальними суспільними відносинами, які становлять зміст адміністративних правовідносин та існують як реальні відносини. Отже, адміністративно-правові відносини складаються переважно в особливій сфері суспільного життя – сфері державного управління у зв'язку зі здійсненням органами державного управління своїх функцій, тобто у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності [3, с.84]. Такі відомі вчені, як О. Альохін, Д. Бахрах та Ю. Битяк розглядають адміністративно-правові відносини як суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають но-

сіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [4, с. 52; 5, с.111; 6, с.50]. В. Авер'янов пропонує розуміти адміністративно-правові відносини як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, у яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав та обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [7, с.178]. За визначенням І. Голосніченка, адміністративно-правові відносини – це система прав та обов'язків органів виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів, а також взаємозв'язок між ними в результаті здійснення державної виконавчої влади та відповідальності у сфері державного управління [8, с.17]. Підсумовуючи дані підходи, можна визначити адміністративно-правові відносини як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління, однією зі сторін яких є суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями.

Грунтовне дослідження сутності та змісту адміністративно-правових відносин потребує з'ясування їх характерних особливостей. Перш за все, відзначимо, що адміністративні правовідносини, безумовно, є різновидом правових відносин, і тому мають загальні ознаки, властиві усім видам правовідносин. Зокрема, відзначаються такі ознаки:

- первинність правових норм і, як наслідок, наявність регулюючого впливу на конкретні суспільні відносини даної норми, що надає їм юридичної форми;
- регламентація правовою нормою дій (поведінки) сторін цих відносин, що надає їм юридичної сили;
- кореспонденція взаємних обов'язків і прав сторін правовідносин, визначена нормою права;
- специфічність складу правовідносин, елементами якого є суб'єкти, об'єкт та зміст (поведінка суб'єктів, суб'єктивні права та обов'язки) [5, с.110].

Поряд із цими ознаками, адміністративно-правові відносини мають і власні

особливості, які й відрізняють їх від інших видів правовідносин. У загальному вигляді вони були сформульовані Ю. Козловим таким чином:

1) адміністративні правовідносини виникають переважно в особливій сфері суспільного і державного життя – у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів влади і управління;

2) обов'язковою стороною адміністративних правовідносин є орган державного управління (посадова особа) або, у визначених законом випадках, відповідні організації, які наділені державно-владними повноваженнями;

3) адміністративні правовідносини можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін, але згода другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення;

4) спори між учасниками адміністративних правовідносин вирішуються переважно в позасудовому порядку, тобто шляхом безпосереднього юридично-владного розпорядження уповноваженого органу державного управління;

5) сторони адміністративних правовідносин несуть юридичну відповідальність перед державою в особі її органів, що є, як правило, органами державного управління [9, с.104-120].

Зазначимо, що в теорії адміністративного права існують два основні підходи до визначення специфіки адміністративно-правових відносин. Згідно з першим підходом, розглянутим вище, адміністративні правовідносини виникають у процесі державного управління, мають обов'язковий суб'єкт – орган державного управління (орган виконавчої влади), є відносинами влади-підкорення, у яких відсутня юридична рівність сторін. З точки зору другого підходу, адміністративні правовідносини виникають у сфері державного управління, можуть відбуватися між усіма суб'єктами адміністративного права у будь-якому їх поєднанні, поділяються відповідно до співвідношення прав та обов'язків суб'єктів на дві групи: відносини влади-підкорення та рівноправні відносини [5, с.109]. Так, на думку деяких авторів, адміністративно-правові відносини характеризує те, що

вони виникають у сфері державного управління; встановлюються між суб'єктами адміністративного права; у залежності від співвідношення прав та обов'язків учасників поділяються на дві групи: відносини влади-підпорядкування; відносини рівноправності [10; с.18-31].

Аналізуючи сучасні концепції адміністративно-правових відносин, відзначимо, що російський вчений Д. Бахрах визначає такі особливості адміністративно-правових відносин:

1) обов'язки і права сторін адміністративних відносин асиметричні та пов'язані з діяльністю виконавчих органів держави та інших суб'єктів виконавчої влади;

2) однією зі сторін у адміністративно-правових відносинах завжди виступає суб'єкт адміністративної влади (державний орган, посадова особа, організація, наділені державно-владними повноваженнями);

3) адміністративні правовідносини виникають переважно з ініціативи однієї зі сторін;

4) у разі порушення адміністративно-правової норми порушник несе відповідальність перед державою;

5) розв'язання спорів між сторонами адміністративних відносин здійснюється, як правило, в адміністративному порядку [11, с.20].

Ю. Битяк, більш детально аналізуючи дане питання, серед особливостей, характерних для адміністративно-правових відносин, виділяє такі:

1) адміністративно-правові відносини складаються у сфері управління, тобто у повсякденній практичній реалізації завдань і функцій держави;

2) в адміністративних відносинах однією зі сторін є орган виконавчої влади (державного управління) або організація, наділена державно-владними повноваженнями;

3) особливий зв'язок між учасниками адміністративних відносин, один із яких має право вимагати від іншого поведінки, передбаченої адміністративно-правовою нормою;

4) орган управління зобов'язаний реалізовувати свої матеріально-правові та про-

цесуальні права, тобто право одночасно є обов'язком суб'єкта адміністративно-правових відносин;

5) адміністративно-правові відносини можуть виникнути з ініціативи будь-якого суб'єкта адміністративного права, але згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення;

6) порушення однією зі сторін своїх обов'язків зумовлює її відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою в особі її компетентних органів;

7) адміністративно-правові відносини можуть реалізовуватися на засадах як влади і підпорядкування, так і рівності сторін, тобто кожна сторона зобов'язана виконувати вимоги конкретної правової норми;

8) санкції, що застосовуються до сторін адміністративно-правових відносин за порушення ними своїх обов'язків, – це, як правило, заходи адміністративного примусу, адміністративної та дисциплінарної відповідальності;

9) спори, що виникають між сторонами цих відносин, вирішуються як в адміністративному (більшість спорів), так і в судовому порядку [6, с. 43–44].

Аналіз основних існуючих підходів до визначення специфіки адміністративно-правових відносин, попри всі розбіжності та наукові акценти на тих або інших аспектах правовідносин, дозволяє відзначити такі основні складові даної проблеми, що потребують детального розгляду:

- сфера, у якій виникають адміністративно-правові відносини, умови їх виникнення та особливості об'єкту даних відносин;

- особливості суб'єктного складу та характер відносин між сторонами адміністративно-правових відносин;

- порядок розв'язання спорів між учасниками адміністративно-правових відносин та особливості відповідальності у даній сфері.

Сфера виникнення адміністративних правовідносин визначається науковцями як сфера виконавчо-розпорядчої діяльності органів влади [9, с.104], сфера державного управління [3, с.80; 6, с.50]. Отже, адміністративно-правові відносини безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією

задач, функцій і повноважень виконавчої влади в процесі державно-управлінської діяльності. Проте, виходячи з сучасних тенденцій реформування адміністративної галузі права, сферу адміністративних правовідносин доцільно визначати дещо ширше – як сферу владно-управлінської діяльності органів виконавчої влади, інших органів державного управління, виконавчих органів місцевого самоврядування та окремих організацій, які наділені функціями державного управління. Адміністративні правовідносини мають власний, характерний тільки для них об'єкт – публічні інтереси, а також інтереси, реалізація яких регламентована чинними адміністративними нормами. О. Харитонова, наголошуючи на цій особливості, безпосередньо визначає адміністративно-правові відносини як правовий зв'язок, що виникає з приводу нематеріальних і матеріальних благ, котрі являють цінність для окремої (приватної) особи і, разом з тим, є предметом публічного інтересу [12, с.193].

Розглядаючи особливості суб'єктного складу та характер відносин між сторонами адміністративно-правових відносин, перш за все, слід відзначити, що адміністративні правовідносини виникають при обов'язковій участі органу державного управління або іншого носія повноважень державно-владного характеру. Отже, першою особливістю даних відносин є наявність суб'єкта з державно-владними повноваженнями – суб'єкта виконавчо-розпорядчої діяльності, яка безпосередньо впливає з владної природи державного управління [13, с.22]. Другою особливістю є юридична нерівність сторін адміністративно-правових відносин. Д. Бахрах підкреслює, що, на відміну від цивільно-правових та інших видів правовідносин, адміністративні правовідносини засновані на відносинах «влади-підкорення», що виключають юридичну рівність сторін [5, с.114]. Безперечно, даний характер відносин є переважним для адміністративно-правових відносин між їх суб'єктами, адже адміністративне право як публічна галузь покликана реалізовувати саме загальні (публічні) потреби й інтереси. І для адміністративно-правових відносин

«по вертикалі», у яких управління передбачає підпорядкування учасників спільної діяльності відповідному органу влади, такий підхід є цілком обґрунтованим. Проте, в сучасних умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування, появи підприємств та організацій різних форм власності, розвитку ринкових відносин усе більшого розвитку набувають відносини «по горизонталі» між органами державної влади, місцевою адміністрацією та іншими суб'єктами, у яких вони стають рівноправними сторонами управлінської діяльності. Без сумніву, сторони адміністративно-правових відносин за обсягом їх прав та обов'язків не можна вважати рівними, але з удосконаленням форм адміністративної діяльності зміст відносин між суб'єктами адміністративних правовідносин, окрім традиційного владного характеру, може мати й певні ознаки партнерства.

За своєю сутністю адміністративно-правові відносини є організаційними відносинами, адже вони є тією формою, у межах якої і відбувається організаційний вплив державного управління на відповідні об'єкти державного управління [5, с.116]. Адміністративні правовідносини виникають з ініціативи будь-якої зі сторін. При цьому згода чи бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення – правовідносини можуть виникати навіть всупереч бажанню іншої сторони або незалежно від її згоди (що, власне, й відрізняє їх від цивільно-правових відносин) [12, с.193].

До особливостей, що доповнюють загальну характеристику змісту адміністративно-правових відносин і можуть бути основою для розмежування адміністративно-правових та інших видів правовідносин, слід віднести також порядок розв'язання спорів між учасниками адміністративно-правових відносин та відповідальність у даній сфері. Спори, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, як правило, вирішуються у позасудовому порядку, тобто шляхом прямих юридично-владних розпоряджень правомочних органів (посадових осіб), що спрямовані на перевірку законності дій або прийнятих адміністративних актів (управлінських рі-

шень). Адміністративний порядок розгляду спорів доповнюється можливістю подальшого звернення до суду [5, с.116]. Говорячи про специфіку адміністративно-правових відносин, слід також підкреслити, що на відміну від цивільно-правових відносин, для яких характерна відповідальність однієї сторони перед іншою, адміністративним правом встановлена відповідальність порушника не перед іншою стороною правовідносин, а безпосередньо перед державою в особі її відповідних органів (посадових осіб), які наділяються повноваженнями впливу на порушників вимог адміністративно-правових норм. Дана особливість також безпосередньо зумовлюється самою природою даних відносин, адже порушення норм адміністративного права означає посягання на інтереси держави [13, с.23].

Отже, адміністративно-правові відносини можуть бути визначені як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, однією зі сторін яких є суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями, з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів даних правовідносин. До визначальних особливостей адміністративно-правових відносин у сучасних умовах можна віднести такі основні характеристики:

- адміністративно-правові відносини виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, спрямовані на виконання завдань та здійснення функцій управління органами виконавчої влади, іншими органами державного управління, виконавчими органами місцевого самоврядування та окремими організаціями, які наділені функціями державного управління, з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів даних правовідносин;

- обов'язковою стороною адміністративно-правових відносин є офіційний суб'єкт з державно-владними повноваженнями – орган державної влади та управління або інший носій повноважень державно-владного характеру, який представляє публічно-правовий інтерес, діє від імені держави

і реалізує свою управлінську компетенцію;

- адміністративно-правові відносини характеризуються юридичною нерівністю сторін, але, окрім відносин «влади-підкорення», у регулятивних відносинах у певному обсязі можуть бути присутні й елементи «рівноправно-партнерських» відносин;

- адміністративно-правові відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін (без обов'язкової згоди або бажання іншої сторони);

- порушення учасником адміністративних правовідносин адміністративно-правових норм зумовлює його відповідальність перед державою в особі відповідного органу;

- спори між сторонами адміністративних правовідносин можуть вирішуватися як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку.

#### **Література**

1. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів / В. Б. Авер'янов // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць Одеської національної юридичної академії / [редкол.: С. В. Ківалов, М. О. Баймуратов, Л. Р. Біла, М. П. Орзіх та ін.]; відп. за вип.: Л. Р. Біла. – О. : Юридична література, 2003. – Вип. 19. – 267 с. – С. 6-9.

2. Большая юридическая энциклопедия / [В. В. Аванесян, С. В. Андреева, Е. В. Белякова и др.] ; оформл. А. Мусина. – М. : Изд-во Эксмо, 2007. – 688 с.

3. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

4. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : Учеб. / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, - Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало : ТОО «ТЕИС», 1996. – 640 с.

5. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.

6. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук,

**АНОТАЦІЯ**

*Розглянуто сучасні наукові підходи до вивчення природи адміністративно-правових відносин. Визначено зміст та характерні особливості адміністративних правовідносин в Україні.*

**SUMMARY**

*The analysis of contemporary scientific approaches to research of administrative-legal relations is performed. The content and specific features of administrative-legal relations in Ukraine are considered.*

О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

7. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.

8. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова ; за заг. ред. І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.

9. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права / Ю. М. Козлов. – М. : Из-во Московского ун-та, 1967. – 160 с.

10. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения /

Г. И. Петров. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. – 157 с.

11. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. [для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.

12. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Харитоновна Олена Іванівна ; Одеська національна юридична академія. – О., 2004. – 435 с.

13. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Лошицький Михайло Васильович ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002. – 181 с.