

УДК 342.9

О.В. Баклан,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та приватного права
Київського університету імені Бориса Грінченка

ПРО ПОНЯТТЯ, РІЗНОВИДИ ТА СТРУКТУРУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Анотація. В статті розглядаються питання щодо здійснення характеристики поняття, різновидів та структури адміністративно-правових відносин. Дається авторське визначення взаємозв'язків між суб'єктами та об'єктами адміністративно-правових відносин як одним з основних елементів цих відносин.

Ключові слова: адміністративне право; вид адміністративно-правових відносин; норма адміністративного права; структура адміністративно-правових відносин; суб'єкт адміністративного права.

Постановка проблеми. Адміністративно-правові відносини виникають в певній життєвій ситуації людини при вирішенні того чи іншого питання, пов'язаного, насамперед, з функціонуванням органів публічного управління, з діяльністю яких майже постійно стикається кожен громадянин. При цьому правова природа цих відносин відповідає загальновизнаному предмету адміністративного права, а також, як правило, має публічно-владну сутність.

Метою даної статті є продовження теоретичної розробки питань щодо здійснення характеристики різновидів та структури адміністративно-правових відносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окреслені питання постійно є предметом різноманітних досліджень вчених-адміністративістів [1-5], але їх значення, місце та впливовість у правовій науці є перманентними для розвитку, зокрема, науки адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Будь які правовідносини являють собою результат впливу правових норм на певні суспільні відносини та одночасно їх можна характеризувати як особливі правові зв'язки між певними суб'єктами. У випадку врегулювання суспільних відносин нормами адміністративного права суспільні відносини перетворюються на адміністративно-правові. В силу характерних особливостей, притаманних саме державному управлінню, місцевому самоврядуванню та виконавчо-розпорядчій діяльності органів публічної адміністрації адміністративно-правові відносини виникають саме у сфері публічного управління.

За допомогою норм адміністративного права, насамперед, упорядковуються відносини управлінського характеру. Це правове регулювання характеризується певним колом властивостей. Зокрема саме у сутності адміністративно-правового регулювання відбивається єдність правової

системи та публічно-управлінського апарату, їх зв'язок та взаємодія.

Адміністративним правовідносинам притаманні певні особливості, які відрізняють їх від інших правовідносин, їм притаманні як загальні риси та ознаки, які характерні для будь-яких правовідносин, так і такі які характерні лише відносинам, що складаються саме у сфері публічного управління. Сутність та зміст адміністративно-правових відносин простежується в притаманних лише їм особливих рисах та ознаках. Так, особливий характер адміністративно-правових відносин проявляється в тому, що:

— учасники цих правовідносин мають нерівний обсяг прав та обов'язків у сфері публічного управління;

— переважно вони носять публічно-правовий характер;

— найчастіше, ці відносини є відносинами владо-підпорядкування (ознака хоча і не абсолютна, але домінуюча), що особливо характерно для так званих «вертикальних» правовідносин;

— одна зі сторін завжди є офіційним та повноважним суб'єктом публічного управління;

— наявне домінуюче становище однієї із сторін правовідносин — суб'єкта управління (ця ознака не характерна правовідносинам щодо надання адміністративних послуг та правовідносинам адміністративного судочинства);

— ці відносини по суті, найчастіше, є організаційними;

— вони виникають з ініціативи однієї зі сторін, згода іншої сторони не є обов'язковою;

— між сторонами адміністративно-правових відносин можливі суперечки, які вирішуються, як правило, в позасудовому порядку (ця ознака відсутня при здійсненні адміністративного судочинства та розгляді справ

про адміністративні правопорушення згідно ст. 221 КпАП України);

— у разі порушення адміністративно-правової норми порушник, як правило, несе відповідальність не перед іншою стороною (як, наприклад, у цивільному процесі), а перед державою.

Адміністративно-правову належність можуть набувати різні суспільні відносини, що виникають у певних сферах та галузях суспільного життя і для врегулювання використовують норми адміністративного права, наприклад, у випадках скоєння адміністративних правопорушень в галузі фінансового, податкового, митного, трудового, земельного, екологічного законодавства використовується правове регулювання за допомогою норм адміністративного права. У цих випадках подібним правовідносинам надається лише певна, притаманна тій чи іншій галузі права специфіка, сутність же цих відносин залишається владно-імперативною, виконавчо-розпорядчою, що притаманно більшості адміністративно-правових відносин.

Норми, що складають систему адміністративного права, самі по собі не породжують, не змінюють та не припиняють адміністративних правовідносин. Для цього необхідно настання передбачених правовими нормами обставин — юридичних фактів, що породжують адміністративні правовідносини. Іншими словами юридичні факти виступають як сполучна ланка між правовою нормою та адміністративно-правовими відносинами. Практично всі правознавці в якості юридичних фактів щодо виникнення адміністративно-правових відносин називають дії і події (див., наприклад, [1; 2; 4] та ін.).

Звичайно під діями розуміється активне волевиявлення учасників

правовідносин. Дії можуть бути як правомірними, тобто такими, що відповідають вимогам норми права, так і неправомірними, тобто такими, що порушують вимоги, які передбачені нормами права.

Щодо юридичного значення всі правомірні дії діляться на юридичні вчинки та юридичні акти. Юридичні вчинки — це такі правомірні дії, які породжують адміністративно-правові наслідки незалежно (а іноді і всупереч) від наміру людини, яка вчинила юридичний вчинок. Так, в результаті здійснення цивільно-правової угоди з продажу майна у громадянина виникають адміністративно-правові обов'язки щодо сплати податків. Виконання військового обов'язку може здійснюватися або у зв'язку з призовом на строкову військову службу або у випадку укладання військовозобов'язаним громадянином контракту.

На відміну від юридичних вчинків юридичні акти — це правомірні дії, які породжують відповідні юридичні наслідки лише тоді, коли вони вчинені із спеціальним наміром, а саме: з викликом конкретних бажаних наслідків. Здійснюючи юридичні акти, громадяни, державні органи та інші учасники суспільних відносин у сфері публічного управління цілеспрямовано викликають, змінюють та припиняють правові відносини або по відношенню до себе або для інших суб'єктів.

В якості юридичних актів у сфері публічного управління виступають адміністративні акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що викликають відповідні адміністративно-правові наслідки. Адміністративним актом може служити нормативний документ, який виданий тим чи іншим органом публічного управління та спрямований на забезпечення покладених на

нього завдань та функцій. Наприклад, рішення місцевих органів виконавчої влади про затвердження тарифів на проїзд у громадському транспорті або акт державної реєстрації суб'єктів підприємництва або дії співробітника поліції щодо усунення порушень громадського порядку та пов'язане з цим складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Юридичні факти можуть мати і неволевий (бути незалежними від волі людей) характер, а також непередбачені події. До них можна віднести досягнення громадянином певного віку, з яким зв'язуються певні юридичні наслідки. Так, наприклад, досягнення особою 16-річного віку, викликає виникнення адміністративно-правового обов'язку — мати паспорт. До подій можна віднести стихійні лиха, епідемії, епізоотії, внаслідок яких може виникати режим надзвичайного стану, коли законодавець встановлює спеціальні правила поведінки, які передбачають покладання на громадян та юридичних осіб, які знаходяться на цих територіях спеціальних обов'язків, наприклад, обмеження щодо пересування, комендантський час, певні обмеження щодо діяльності ЗМІ та інші.

Проблемі класифікації адміністративно-правових відносин присвячено багато науково-практичних праць вчених-правознавців, оскільки правильне визначення місця адміністративно-правових відносин має не тільки теоретичний сенс, а й практичне значення, яке полягає в правильному з'ясуванні та трактуванні прав та обов'язків учасників правовідносин у сфері публічного управління, визначенні кола правових норм, що підлягають застосуванню в процесі виникнення, зміни та припинення певних правовідносин.

В навчальній літературі найбільш поширена класифікація адміністратив-

но-правових відносин в залежності від правового положення суб'єктів в системі органів публічного управління. За цією ознакою виділяють два основних типа відносин:

— власне владні, в яких чітко виявляється владна природа державно-управлінської діяльності. Їх можна охарактеризувати формулою «влада-підпорядкування». Це, так звані, — вертикальні правовідносини, які характеризуються тим, що один із учасників правовідносин має владні повноваження по відношенню до іншого учасника правовідносин;

— відносини, що складаються за межами безпосередньо владного організуючого впливу на той чи інший об'єкт, але органічно пов'язані з його здійсненням. Ці відносини прийнято називати горизонтальними — такими, учасники яких знаходяться на відносно однаковому організаційно-правовому рівні та мають порівняно однаковий обсяг повноважень в тій чи іншій сфері суспільного життя.

Як різновид горизонтальних відносин можна вести мову і про, наприклад, відносини між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (які не підпорядковані один одному та мають різний неподібний обсяг компетенції у сфері публічного управління), їх за ознакою формальної логіки можна визначити як діагональні адміністративно-правові відносини.

В залежності від способу захисту адміністративно-правових відносин їх поділяють на: таки, що захищаються в адміністративному порядку; таки, що захищаються в судовому порядку.

В залежності від характеру юридичних фактів, які породжують правовідносини, їх поділяють на: ті, що породжені правомірними діями, їх прийнято називати регулятивними; ті, що

породжені неправомірними діями, їх прийнято називати правоохоронними; ті, що породжені подіями (наприклад, це такі відносини, що передбачені статтею 23 Закону «Про надзвичайний стан» та можуть виникати на підставі такого юридичного факту як введення надзвичайного стану.

Коло адміністративно-правових відносин дуже різноманітно. Це обумовлено різними чинниками, серед яких, насамперед, варто вказати на численність суб'єктів адміністративного права.

Аналіз відносин між ними дозволяє виокремити адміністративно-правові відносини за складом учасників: між підпорядкованими органами державного управління; між не підпорядкованими органами державного управління; між не підпорядкованими органами публічного управління, що знаходяться на різному управлінському рівні; між органами публічного управління і керівними органами управління державних та комунальних підприємств, які не знаходяться у їхньому організаційному підпорядкуванні; між органами публічного управління та керівними органами управління приватних підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, політичних партій та інших подібних суб'єктів; між органами публічного управління (їх посадовими та службовими особами) та фізичними особами; між іншими суб'єктами (головами судів, керівниками регіональних та місцевих прокуратур), які певним чином приймають участь в державному управлінні, наприклад, здійснюючи організаційну діяльність у середині державних органів та серед підпорядкованих їм службовцями.

Існують і інші ознаки щодо класифікації адміністративно-правових відносин.

Так, наприклад, в залежності від адміністративно-правової норми, що здійснює вплив на суспільні відносини розрізняють:

— матеріальні (наприклад, відносини, що виникають під впливом матеріальної норми, що передбачена статтею 1.5. Положення про Український гідрометеорологічний центр Міністерства надзвичайних ситуацій України (нині Державна служба України з надзвичайних ситуацій) «УкрГМЦ є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби України та банках України, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням» можна вважати матеріальними);

— процесуальні (наприклад, відносини, що виникають під впливом процесуальних норми, що передбачена статтею 8 того ж Положення про Український гідрометеорологічний центр «Порядок внесення змін до Положення про УкрГМЦ» є процесуальними).

В залежності від спрямованості виникнення адміністративно-правові відносини можна поділити:

— відносини, що виникають між органами публічного управління та їх посадовими особами, з одного боку, та громадянами, їх об'єднаннями, іншими фізичними особами, підприємствами, установами, організаціями — з іншого боку, у зв'язку із здійсненням першими публічно-розпорядчих функцій. Інколи такі відносини називають зовнішніми адміністративно-правовими відносинами або зовнішньо апаратні, в цих відносинах суб'єкт владних повноважень взаємодіє як з підлеглими так і з непідлеглими йому громадянами, недержавними організаціями, державними підприємствами, установами;

— відносини, що виникають в процесі діяльності усередині органів публічного управління між окремими їх підрозділами, посадовими особами або між різними органами, які пов'язані з системно-організаційною діяльністю органу публічного управління у сфері реалізації ними публічно-значущих функцій. Ці відносини часто не пов'язані безпосередньо зі здійсненням владних функцій, мають внутрішньо організаційний характер. Такі відносини називають внутрішні адміністративно-правові відносини або внутрішньо апаратні.

Система видів адміністративно-правових відносин також може бути доповнена класифікацією відносин, що носять майновий та немайновий характер. Наприклад, відносини, які виникають, наприклад, у зв'язку з реалізацією громадянами права на мірні зібрання носять суто немайновий характер. Відносини, які пов'язані з розподілом (перерозподілом) матеріальних (або фінансових) коштів на різні потреби області, району чи міста за рішенням голови місцевої державною адміністрації носять майновий характер. За цією ознакою адміністративно-правові відносини можуть мати як немайновий так і майновий характер, наприклад, у випадку заподіяння майнової шкоди внаслідок скоєння адміністративного правопорушення.

Як критерій для класифікації адміністративно-правових відносин можуть виступати тимчасові чинники (строкові та безстрокові адміністративно-правові відносини). Наприклад, до строкових відносин можна віднести відносини між громадянином та органами публічного управління з приводу розгляду звернень громадян, які за Законом України «Про звернення громадян» не повинні перевищувати 30 діб. Безстроковими можна вважати

відносини між урядом та іншими органами виконавчої влади з приводу здійснення державного управління.

Під структурою адміністративно-правових відносин зазвичай розуміють сукупність певних елементів: суб'єктів, об'єкта та безпосереднього змісту правовідносин, який представляє собою сукупність прямих та зворотних зв'язків між суб'єктами та об'єктом цих відносин.

Учасників адміністративних правовідносин за певних обставин прийнято називати їх суб'єктами. Як і будь-які правові відносини, адміністративні правовідносини встановлюються (виникають) між певними учасниками (особами). Тому в якості суб'єктів адміністративних правовідносин виступають або конкретні фізичні особи, або певні об'єднання, колективи людей (юридичні особи). Тобто всі можливі суб'єкти адміністративних правовідносин охоплюються поняттям «особи». Як суб'єкти адміністративних правовідносин особи характеризуються тим, що вони є носіями суб'єктивних прав та обов'язків у сфері публічного управління.

В юридичній науці категорія об'єкта, як правило, пов'язується не безпосередньо з суб'єктом, а розглядається стосовно до певних правовідносин. Тобто мова йде, насамперед, про об'єкт правовідносин тієї чи іншої галузі.

Під об'єктом правовідносин зазвичай розуміють те, на що дані правовідносини направлено, та на що надається певний вплив. Як суспільний зв'язок між людьми, який встановлюється в результаті їх взаємодії, адміністративні правовідносини можуть впливати на певну поведінку людини. Саме тому в якості об'єкта адміністративних правовідносин є воля, свідомість та опосередкована ними поведінка (дія

чи бездіяльність) у сфері публічного управління (інколи в якості об'єкта правовідносин, в тому числі і адміністративно-правових, виступають матеріальні предмети та речі, продукти духовної творчості, здоров'я, гідність людини тощо). Тобто до поняття об'єкт адміністративно-правових відносин можна віднести дії (чи бездіяльність) суб'єктів адміністративного та деяких інших галузей права, що регулюються нормами адміністративного права.

Дії суб'єктів адміністративного права різні за своїм призначенням та конкретним змістом. Вони можуть бути пов'язані з здійсненням повсякденних завдань з реалізації органами публічного управління власних функцій (наприклад, видання в межах власної компетенції правових актів, розпорядча діяльність), з взаємовідносинами цих органів та інших учасників врегульованих суспільних відносин (наприклад, розгляд звернень громадян, надання громадянам адміністративних послуг) та ін. У всіх зазначених випадках у наявності відповідні взаємні дії сторін адміністративних правовідносин.

Інколи дії суб'єктів можуть бути пов'язані з матеріальними предметами (речами). Наприклад, в компетенції Фонду державного майна України реалізація державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності; працівники поліції при здійсненні своїх правоохоронних обов'язків мають право використовувати зброю та спеціальні засоби;

громадяни широко використовують різного роду транспортні засоби та ін. Але в цих та в подібних випадках не сама річ є об'єктом адміністративно-правових відносин, безпосередньо не вона підпадає під регулювання, а дії людей, які пов'язані з володінням, користуванням передачею певних речей та ін.

Прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами адміністративно-правових відносин (їх зміст) як їх обов'язковий елемент виокремлюються практично всіма вченими адміністративного права (див., наприклад, [1; 2; 4] та ін.). В той же час в багатьох наукових працях важко знайти визначення, опис структури чи змісту цього елемента адміністративно-правових відносин. Уявлення про правову природу зв'язків між суб'єктами та об'єктами адміністративно-правових відносин з'являється при ознайомленні із класифікацією адміністративно-правових відносин, правосуб'єктністю учасників цих відносин, формами та методами публічного управління. Уникають формального визначення поняття зв'язків між суб'єктами та об'єктами адміністративно-правових відносин більшість дослідників-адміністративистів окремих сфер та галузей суспільного життя. Очевидно, це є певною прогалиною в науці адміністративного права.

Аналогічний стан стосовно зв'язків між суб'єктами та об'єктами правових відносин спостерігається у працях вчених інших галузевих наук (див.,

наприклад, [6] та ін.). Ці обставини можна пояснити тим, що вчені фундаментальних галузевих наук зважають на праці по теорії держави і права, де також важко знайти формальне визначення поняття зв'язків між суб'єктами та об'єктами правових відносин [7; 8].

Як відомо, прямі й зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами адміністративно-правових відносин є основним елементом цих відносин, який поряд з такими чинниками як об'єм правосуб'єктності учасників цих відносин та особливість об'єктів правового регулювання дає уявлення про оптимальність та доцільність їх регулювання, внутрішній зміст та зовнішнє вираження цих відносин дозволяє провести їх класифікацію, побачити ефективність застосування конкретних методів та форм, які застосовуються при регулюванні певних видів адміністративно-правових відносин.

Не претендуючи на остаточну редакцію, пропонується наступне ствердження — взаємозв'язки між суб'єктами та об'єктами адміністративно-правових відносин є одним з основних елементів цих відносин, що є комплексом дій (утримання від певних дій) компетентних органів публічного управління, завдяки яким здійснюється регулюючий вплив на правове становище об'єктів правового регулювання, а також зворотній вплив об'єктів правового регулювання до керуючих (регулюючих) суб'єктів, що має на меті задоволення законних інтересів керованих об'єктів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України / [Ківалов С.В., Авер'янов В.Б., Додін Є.В. та ін.] ; за заг. ред. С.В. Ківалова. — О. : Юридична література, 2003. — 893 с.
2. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / О.І. Остапенко, З.Р. Кисіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кисіль. — К. : Правова єдність, 2008. — 536 с.
3. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія / С. Головатий // Право України. — 2011. — № 10. — С. 154-167.
4. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін.] за заг. ред. І.С. Гриценка. — К.: — Юрінком Інтер, 2017. — 568 с.
5. Курінний Є.В. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій / Є.В. Курінний // Публічне право. — 2016. — № 1. — С. 43-51.
6. Щербина В.С. Господарське право : [підруч.] / В.С. Щербина. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 480 с.
7. Колодій А.М. Теорія держави і права / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков. — К. : Юрінформ, 1995. — 185 с.
8. Цвіг М.В. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [Цвіг М.В., Ткаченко В.Д., Богачова Л.Л. та ін.] ; за заг. ред. М.В. Цвіга, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. — Х. : Право, 2002. — 432 с.

Баклан О.

О понятии, разновидностях и структуре административно-правовых отношений.

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы относительно характеристики понятия, разновидностей и структуры административно-правовых отношений. Дается авторское определение взаимосвязей между субъектами и объектами административно-правовых отношений в качестве одного из основных элементов этих отношений.

Ключевые слова: административное право; вид административно-правовых отношений; норма административного права; структура административно-правовых отношений; субъект административного права.

O. Baklan

On the concept, varieties and structure of administrative-legal relations.

Summary. In the article questions are considered concerning the characterization of the concept, varieties and structure of administrative and legal relations. Author's definition of interrelations between subjects and objects of administrative-legal relations is given as one of the main elements of these relations.

Keywords: administrative law; varieties of administrative and legal relations; the norm of administrative law; the structure of administrative and legal relations; subject of administrative law.

