

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.27>**Олексій Дніпров,**

докт. юрид. наук,

провідний науковий співробітник

Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID ID: 0000-0002-7157-9748

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Актуальність статті полягає в тому, що нині для належного функціонування правової та демократичної держави неможливо обійтися без наявності правових норм, які регулюють суспільні відносини в межах країни. Особливе значення серед них посідають адміністративно-правові відносини, які безпосередньо пов'язані з реалізацією суб'єктами публічного адміністрування своїх повноважень. При цьому в умовах розширення предмета адміністративного права зазначені відносини набувають особливого значення, а тому ця проблематика характеризується актуальністю та доцільністю її дослідження. У статті на основі концептуальних наукових розробок та сучасних досліджень здійснено аналіз адміністративно-правових відносин в умовах розширення предмета адміністративного права з урахуванням людиноцентристського підходу до ведення адміністративної діяльності, тобто здійснення публічного адміністрування. Визначено, що у зв'язку з трансформацією предмета адміністративного права й зміни концептуальних засад адміністративно-правових відносин відбулася фактична зміна їх сутності, а також певне розширення. Вказано, що сьогоднішні, говорячи про адміністративні правовідносини, варто враховувати те, за яких обставин ці відносини виникають: у процесі провадження виконавчо-розпорядчої діяльності уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації або під час надання адміністративних послуг приватним особам (фізичним та юридичним особам). Зроблено висновок, що з урахуванням зазначеної специфіки адміністративно-правових відносин будуть розрізнятися й ознаки цих правовідносин, тоді як структурний складник залишатиметься сталим. Запропоновано ознаки адміністративно-правових відносин поділяти на три групи: загальні, спеціальні та особливі. До загальних ознак варто відносити ті риси, які притаманні будь-яким адміністративно-правовим відносинам; до спеціальних – ті, які випливають із предмета адміністративного права та пов'язані або з виконавчо-розпорядчою діяльністю суб'єктів публічного адміністрування, або з публічно-сервісною діяльністю означених суб'єктів; до особливих – ті, які притаманні конкретній сфері або галузі суспільного життя.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, предмет адміністративного права, виконавчо-розпорядча діяльність, публічно-сервісна діяльність, надання адміністративних послуг.

Постановка проблеми. Будь-яке суспільство не може взаємодіяти роздрібно, хаотично та нерегульовано. Саме тому ще споконвіків взаємини між народами, племенами та окремими суспільними групами були врегульовані традиціями і звичаями. Пізніше почали з'являтися закони (як приклад, XII таблиць, Хамурапі, Ману), які закріплювали настанови соціального, релігійного, культурного та морального спрямування суспільства. З часом настанови трансформувались у норми, тобто правила поведінки, визначені правовими актами.

Нині для належного функціонування правової та демократичної держави неможливо обійтися без наявності правових норм, які регулюють суспільні відносини в межах країни. Особливе місце серед них посіда-

ють адміністративно-правові відносини, які безпосередньо пов'язані з реалізацією суб'єктами публічного адміністрування своїх повноважень. При цьому в умовах розширення предмета адміністративного права означені відносини набувають особливого значення, а тому ця проблематика характеризується актуальністю та доцільністю її дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-правові відносини належать до фундаментальних інститутів адміністративного права, адже пронизують всю діяльність, пов'язану зі здійсненням публічного адміністрування. Саме тому вони ставали предметом наукового інтересу багатьох учених, серед яких варто відзначити таких, як: В. Авер'янов, В. Галунько, І. Гри-

ценко, Т. Коломєць, В. Колпаков, С. Короед, О. Кузьменко, В. Курило, Р. Мельник, В. Олєфір, Г. Пономаренко, А. Пухтецька, Д. Радько, О. Харитоновна, В. Шкарупа, В. Шуба, та інших. Однак проблематика адміністративно-правових відносин як загалом, так і в окремих сферах суспільного життя належить до динамічних складників адміністративного права, а тому потребує постійного дослідження з метою визначення тенденцій розвитку та змін.

Формування цілей статті. Мета статті – на основі концептуальних наукових розробок та сучасних досліджень здійснити аналіз адміністративно-правових відносин в умовах розширення предмета адміністративного права з урахуванням людиноцентристського підходу до введення адміністративної діяльності, тобто здійснення публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Дотримуючись логіки викладу матеріалу, насамперед необхідно визначити місце досліджуваних відносин у загальній системі відносин, які виникають у соціумі (зокрема, у межах певної держави). Так, адміністративно-правові відносини є різновидом правових відносин, які належать до суспільних відносин.

У свою чергу, правовідносинами є, за поглядом В. Копейчикова та А. Колодія, врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії взаємних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що забезпечуються державою [1, с. 138]. На думку О. Скакун, правовідносини – це врегульовані нормами права та забезпечувані державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між суб'єктами – правомочними (носіями суб'єктивних прав) і зобов'язаними (носіями обов'язків) учасниками цих відносин [2, с. 382-384]. Тобто з вказаних трактувань випливає, що в загальному вигляді правовідносинами виступають суспільні відносини, учасники яких мають діяти відповідно до правових норм, якими регламентована їхня поведінка.

Дещо іншої позиції дотримуються автори підручника «Загальна теорія держави і права», вказуючи, що правовідносинами є відносини між людьми, які є юридичним вираженням економічних, політичних, сімейних, процесуальних та інших суспільних відносин, де одна сторона на основі правових норм вимагає від іншої виконання певних дій або утримання від них, а інша сторона зобов'язана виконати ці вимоги [3, с. 336]. У цьому контексті необхідно звернути увагу на те, що цією дефініцією

фактично визначено, що будь-який прояв суспільних відносин, незалежно від сфери й галузі життєдіяльності, має бути регламентовано правовими нормами. Це й виступає головною умовою ідентифікації відносин саме як правових, а не будь-яких інших.

Одним із різновидів правових відносин виступають адміністративні правовідносини, які донедавна характеризували виключно виконавчо-розпорядчу діяльність у межах державного управління. Зупиняючись на цьому детальніше, необхідно розглянути наукові тлумачення вказаних правових відносин.

Насамперед звернемося до наукових поглядів одного із фундаторів адміністративного права В. Авер'янова. На його думку, адміністративно-правовими відносинами виступають врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [4, с. 177-178]. Водночас О. Харитоновна, досліджуючи концептуальні засади та правову природу адміністративно-правових відносин, під останніми розуміє врегульовані правовими нормами відносини, що виникають та існують між суб'єктами публічного права, і спрямовані на впорядкування стосунків у суспільстві, забезпечення засобами державного примусу правопорядку, добробуту та безпеки громадян і суспільства [5, с. 7].

Досить узагальнене визначення надає Д. Бахрах, відповідно до поглядів якого адміністративно-правові відносини є врегульованими нормами адміністративного права суспільними відносинами, що складаються у сфері діяльності виконавчої влади [6, с. 190]. Як бачимо, науковець досить вагомо звужує сферу дії адміністративних правовідносин, пов'язуючи їх лише з діяльністю органів виконавчої влади, тим самим залишаючи поза увагою всіх інших суб'єктів публічного адміністрування. Так, детально не зупиняючись на системі означених суб'єктів (це фактично виходить за межі нашого дослідження й може слугувати предметом наукового інтересу для подальших досліджень), зазначимо, що система органів публічного адміністрування є трикомпонентною та складається, окрім органів виконавчої влади, також із системи органів місцевого самоврядування й суб'єктів делегованих повноважень (наприклад, громадських об'єднань). Чітке визначення у межах дефініції адміністративно-правових відносин вказаних суб'єктів відіграє визначальну

роль, адже вони належать до структури цих правовідносин.

Продовжуючи розгляд трактування адміністративно-правових відносин, необхідно відзначити позицію С. Стеценка, який наголошує, що їх (тобто адміністративно-правові відносини) слід розглядати як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів адміністративного права, внаслідок якого між ними виникають правові зв'язки [7, с. 80]. При цьому науковець зауважує, що завдяки існуванню означених правовідносин можливо віднайти й простежити всю комплексність й структурно-процесуальну складність адміністративного права.

Цікавими видаються погляди Е. Шевченка, згідно з якими адміністративні правовідносини – це врегульовані адміністративно-правовими нормами на засадах «влада-підпорядкування» взаємовідносини (взаємозв'язки), що виникають у сфері публічного (державного і самоврядного) управління, між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права з реалізації їхніх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що здійснюються в особливому правовому режимі забезпечення їх законності з боку держави [8, с. 1119]. З вказаного тлумачення випливає застаріле натеper розуміння як сутності адміністративно-правових відносин зокрема, так і предмета адміністративного права загалом.

Так, з урахуванням людиноцентристського підходу предмет адміністративного права розширився шляхом віднесення до нього, окрім виконавчо-розпорядчої діяльності та відповідних правовідносин, які при цьому виникають, також надання адміністративних послуг та публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічного адміністрування. За таких обставин змінюється сутність відповідних адміністративно-правових відносин, які нині вже не визначаються виключно як відносини влади-підпорядкування, а характеризуються також горизонтальними зв'язками між їх сторонами (учасниками).

На додаток до вказаного, натеper основою адміністративно-правовою доктриною вітчизняного адміністративного права є людиноцентристська ідеологія, згідно з якою держава має дбати про інтереси громади, тобто діяти на «благо людини», за допомогою всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод й інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [9, с. 58].

Деяко наближену до сучасних реалій дефініцію наводили В. Галуцько та В. Олі-

фер ще десять років тому, розуміючи під адміністративними правовідносинами форму соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правих норм з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки [10, с. 70]. Тобто з визначеного випливає, що сучасне адміністративне право, а відповідно, й адміністративно-правові відносини мають бути спрямовані на забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

З цього приводу слушну думку висловлює В. Курило, який виокремлює основну сутність адміністративно-правових відносин, якою виступає формування і зміцнення в українському суспільстві нової доктрини адміністративного права – доктрини публічно-сервісного права, основним призначенням якого є служіння держави інтересам людини [11, с. 16].

Для чіткого розуміння адміністративно-правових відносин та відповідних трансформаційних змін предмета адміністративного права, якими фактично й виступають зазначені відносини, необхідно визначити характерні риси та особливості таких правовідносин.

Загалом, адміністративним правовідносинам притаманні такі ознаки: а) вони є різновидом правовідносин, а отже, їм притаманні усі основні властивості останніх; б) мають державно-владну природу, яка проявляється у двох аспектах: по-перше, у тому, що як мінімум одна зі сторін є суб'єктом державно-владної діяльності; по-друге, пов'язані з реалізацією владних повноважень; в) їм властивий управлінський характер; г) можуть виникати з ініціативи лише однієї сторони і без згоди на це іншої; в) як правило, сторони перебувають у нерівному правовому становищі [12, с. 76]. На жаль, означені відносини не розкривають сутність оновленого предмета адміністративного права, а визначають застарілі, традиційні для радянського адміністративного права, характерні риси адміністративно-правових відносин управлінського спрямування. За таких обставин необхідно визначити основні ознаки сучасних адміністративно-правових відносин в рамках людиноцентристської ідеології.

У свою чергу, В. Курило та І. Городецька здійснили детальний огляд наукових джерел, пов'язаних з дослідженнями адміністративних правовідносин, та зробили висновок, що більшість учених-адміністративістів виділя-

ють десять головних ознак цих правовідносин. До таких ознак належать:

1) вони нерозривно пов'язані з адміністративно-правовими нормами, виникають і здійснюються на їх основі;

2) їх сторонами виступають суб'єкти адміністративного права;

3) однією зі сторін обов'язково є носій юридично-владних повноважень (орган публічної адміністрації, орган публічного управління, посадова особа чи громадська організація, наділена такими повноваженнями);

4) це особливий зв'язок між їх учасниками, один з яких за даних обставин має право вимагати від іншого такої поведінки, яку передбачено адміністративно-правовими нормами;

5) формуються (складаються) у сфері управління, публічного (державного і самоврядного) управління, і насамперед у зв'язку зі здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій, взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством;

6) можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін, згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення;

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

8) за порушення однією із сторін своїх обов'язків застосовуються, як правило, заходи адміністративного примусу, адміністративної та дисциплінарної відповідальності;

9) суперечки, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, вирішуються як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку;

10) мають державно-публічний характер [13, с. 33].

Тобто, виокремлюючи ознаки адміністративно-правових відносин, необхідно виходити з доктрини адміністративного права та людиноцентристської ідеології, яка формує відповідні правові підходи до здійснення публічного адміністрування. Залежно від того, який прояв або вид публічного адміністрування реалізується – владно-розпорядчий (державно-управлінський) або публічно-сервісний, необхідно й виокремлювати загальні та спеціальні ознаки адміністративно-правових відносин.

При цьому варто зауважити, що натепер вже є розподіл ознак вказаних відносин на загальні та спеціальні. Так, до загальних

ознак належать ті ознаки, які притаманні будь-яким адміністративно-правовим відносинам, а до спеціальних – ті, які притаманні для певної сфери суспільного життя або галузі (наприклад, у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері приватної охоронної діяльності тощо).

За такої постановки питання доцільно сформулювати цілий комплекс ознак, які характерні адміністративно-правовим відносинам в окремій сфері життєдіяльності. Тому пропонуємо ознаки адміністративно-правових відносин поділяти на три групи: загальні, спеціальні та особливі. Щодо загальних вже було наголошено, що ними мають бути ті риси, які характеризують будь-які адміністративні правовідносини. У даному контексті спеціальні риси – ті, які впливають із предмета адміністративного права та пов'язані або з виконавчо-розпорядчою діяльністю суб'єктів публічного адміністрування, або з публічно-сервісною діяльністю таких суб'єктів. У свою чергу, особливими ознаками мають бути ті, які притаманні конкретній сфері суспільного життя.

Висновки

Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що сучасна трансформація предмета адміністративного права зумовила зміну концептуальних засад адміністративно-правових відносин. Як наслідок, відбулася фактична зміна їхньої сутності, а також певне розширення. Так, нині, говорячи про адміністративні правовідносини, варто враховувати те, за яких обставин ці відносини виникають: у процесі провадження виконавчо-розпорядчої діяльності уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації або під час надання адміністративних послуг приватним особам (фізичним та юридичним особам). З урахуванням зазначеної специфіки адміністративно-правових відносин будуть розрізнятися ознаки цих правовідносин, тоді як структурний складник залишатиметься сталим.

Список використаних джерел:

1. Правознавство : підручник для студ. вищих навч. закладів / ред.: В. Копейчиков, А. Колодій. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 752 с.

2. Скакун О. Теорія права і держави : підручник. 2-ге видання. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

3. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. Цвік, В. Ткаченко, Л. Богачова та ін.; за ред. М. Цвіка, В. Ткаченка, О. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.

4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

5. Харитоновна О. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. 36 с.

6. Бахрах Д. Административное право : учебник для вузов. Москва: Издательство БЕК, 1999. 368 с.

7. Стеценко С. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ: Атіка, 2008. 624 с.

8. Шевченко Е. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116-1122.

9. Авер'янов В. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського

адміністративного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 11. С. 57-70.

10. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія. В. Галуцько, В. Олефір, М. Пихтін, О. Онищук та ін.; за заг. ред. В. Галуцька. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. 378 с.

11. Курило В. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 39 с.

12. Литовченко О. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають у судовій системі. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 73-78.

13. Курило В., Городецька І. Місце та роль адміністративних правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія «Юридичні науки». 2017. № 4. С. 30-35.

Oleksii Dniprov. Administrative and legal relations in the conditions of transformation of the subject of administrative law

The relevance of the article is that today for the proper functioning of the rule of law and democracy it is impossible to do without the existence of legal norms governing public relations within the country. Of particular importance among them are administrative and legal relations, which are directly related to the exercise of public administration by their subjects of public administration. At the same time, in the context of expanding the subject of administrative law, these relations acquire special significance, and therefore this issue is characterized by the relevance and feasibility of its study. The article analyzes, on the basis of conceptual scientific developments and modern research, administrative-legal relations in the context of expanding the subject of administrative law, taking into account the human-centric approach to the introduction of administrative activity, ie the implementation of public administration. It is determined that in connection with the transformation of the subject of administrative law and the change of the conceptual principles of administrative-legal relations, there was an actual change in their essence, as well as a certain expansion. It is stated that today, when talking about administrative legal relations, it is necessary to take into account the circumstances under which these relations arise: in the process of executive and administrative activities by authorized public administration entities or when providing administrative services to individuals (individuals and legal entities). It is concluded that taking into account the specified specifics of administrative-legal relations, the features of these legal relations will also differ, while the structural component will remain constant. It is proposed to divide the features of administrative and legal relations into three groups: general, special and specific. The general features include those relations that are inherent in any administrative and legal relations; to special – those that follow from the subject of administrative law and are related either to the executive and administrative activities of public administration entities, or to the public service activities of these entities; to specific – those that are inherent in a particular area or sphere of public life.

Key words: administrative-legal relations, subject of administrative law, executive-administrative activity, public-service activity, rendering of administrative services.