

**МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН****METHODOLOGICAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE
LEGAL RELATIONS REGULATION**

Боднар А.М., к.і.н.,
асистент кафедри права, професійної та соціально-гуманітарної освіти
Подільський державний аграрно-технічний університет

Кіріка Д.В., к.ю.н., доцент,
завідувач кафедри права, професійної та соціально-гуманітарної освіти
Подільський державний університет

Сфера державного управління охоплює всі основні напрями економічної, соціально-культурної, адміністративно-політичної діяльності, в якій задіяні тисячі різного роду виробничих і невиробничих, державних і недержавних установ. Через цю обставину вона створює величезний простір для адміністративно-правових відносин, основою яких є керувана сфера державного і громадського життя.

В умовах демократично організованого суспільства, ставши вторинною і підзаконною, адміністративна влада перетворюється на виконавчу, яка є більш високою мірою розвитку адміністрації. Виконавча влада – це адміністративна влада, перетворена в умовах правової держави. Щоб бути ефективною, публічна адміністрація повинна діяти доцільно, раціонально використовуючи свої повноваження і ресурси. І водночас вона повинна строго дотримуватися закону. Доцільність у рамках закону, законна доцільність – основний принцип адміністративної діяльності.

Основне завдання державного управління – забезпечення впорядкованої і погодженої діяльності всіх частин виконавчої влади. У зв'язку з цим величезне громадське значення для життєзабезпечення і регулювання відносин, що складаються у сфері державного управління, належить такій базовій галузі публічного права, як адміністративне право. Виступаючи необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами у суспільстві, ця галузь права має відповідні межі правового регулювання – діяльність державної виконавчої влади.

Актуальність такої теми полягає в тому, що адміністративні правовідносини є найбільш складним інститутом адміністративного права, особливо в сучасних умовах переходу системи державного управління до ринкових відносин. Тому для нас має принципове значення розуміння не лише суті адміністративного права загалом, а і розуміння засобів адміністративно-правового регулювання громадських відносин зокрема.

Дослідження теми спрямоване на вивчення найбільш важливих питань, що стосуються юридичної суті і соціального значення адміністративно-правових відносин. Характеристика структурних елементів, підстав виникнення, зміни і припинення адміністративно-правових відносин дає можливість визначити їх практичне застосування.

Ключові слова: самоврядування, управління, адміністративний центр, правовідносини, правове регулювання.

The sphere of public administration covers all major areas of economic, socio-cultural, administrative and political activities, which involves thousands of different kinds of industrial and non-industrial, state and non-state agencies. Due to this circumstance, it creates a huge space for administrative and legal relations, which are based on the managed sphere of state and public life.

In a democratically organized society, becoming secondary and by-law, administrative power will become executive, which is a higher degree of administrative development. Executive power is administrative power transformed into a state governed by the rule of law. To be effective, public administration must act appropriately, using its powers and resources wisely. At the same time, she must strictly abide by the law. Expediency within the law, legal expediency – the basic principle of administrative activity.

The main task of public administration is to ensure orderly and coordinated activities of all parts of the executive branch. In this regard, of great public importance for the livelihood and regulation of relations in the field of public administration, belongs to such a basic area of public law as administrative law. Acting as a necessary and important tool for managing social processes in society, this branch of law has the appropriate limits of legal regulation – the activities of state executive power.

The relevance of this topic is that administrative relations are the most complex institution of administrative law, especially in modern conditions of transition of public administration to market relations. Therefore, it is of fundamental importance for us to understand not only the essence of administrative law in general, but also to understand the means of administrative and legal regulation of public relations in particular.

The study of the topic is aimed at studying the most important issues related to the legal nature and social significance of administrative and legal relations. Characterization of structural elements, grounds for the emergence, change and termination of administrative and legal relations makes it possible to determine their practical application.

Key words: self-government, management, administrative center, legal relations, legal regulation.

У науковій літературі останнього часу порушується питання про необхідність переглянути теорію правовідносин, її місце і роль у науці адміністративного права. Багато авторів позитивно оцінюють ці пропозиції, проте вони застерігають від завищених очікувань з приводу теоретичного значення цієї категорії. У разі вивчення цього питання деякі вчені вважають, що немає окремої наукової категорії власне адміністративних правовідносин, а є численні види адміністративних правовідносин, що складаються в різних галузях і сферах державного управління, які і охоплюються поняттям «адміністративні правовідносини». Такий підхід ставить під сумнів застосовність категорії адміністративних правовідносин як опорного, початкового пункту теорії адміністративного права.

Виходячи з цього, в адміністративних правовідносинах повинні знайти відображення особливості адміністративного права як галузі. Проте та увага, яка приділяється теорії правовідносин у сучасній науці адміністративного права, не відповідає цьому їх значенню. Довгі роки адміністративні правовідносини не були предметом спеціальних досліджень, огляд сучасної учбової літератури дозволяє помітити, як мало уваги і місця виділяється для цієї теми.

Причина може бути і в орієнтирах, заданих зарубіжною наукою. Теорія правовідносин не відноситься за кордоном до фундаментальних понять правової науки, оскільки право розглядається як чисте зобов'язання поза зв'язком з його реалізацією. Наприклад, у німецькому адміністративному праві відзначається, що найбільше велике практичне значення теорія правовідносин має

з точки зору процесуального, а не матеріального права (для обґрунтування можливості позову), оскільки саме по собі адміністративне правовідношення не породжує ні прав, ні обов'язків громадянина у стосунках з державою, ці права і обов'язки витікають із закону.

Право є найважливішим засобом структуризації громадських відносин і поведінки їх учасників. Цих цілей право досягає за допомогою методу правового регулювання, який упродовж довгого часу залишається однією з основних проблем теоретичної і практичної юриспруденції.

Метод правового регулювання використовується правом у процесі моделювання громадських відносин. Окрім цього, питання про метод правового регулювання порушується всякий раз, коли виникають дискусії про критерії ділення права на галузі. Саме у дискусії про диференціацію елементів права, тобто розмежування галузей, що мала місце в післявоєнні роки, метод правового регулювання став самостійним об'єктом дослідження і особливим правовим феноменом, який дозволяє охарактеризувати відповідні громадські відносини з юридичної точки зору, тобто з позиції використовуваних правових засобів дії.

У найзагальнішому вигляді методи правового регулювання громадських відносин – це сукупність правових засобів або способів, вживаних у ході правового регулювання цих відносин. Методи адміністративного права – це сукупність правових засобів, способів, прийомів регулюючої дії на управлінські відносини. Стислість такого визначення може створити ілюзію простоти питання, що, проте, не відповідає дійсності, і у разі подальшого розгляду питання про метод виявляється далеко неоднозначним.

Спочатку переважала точка зору, згідно з якою виділялися два методи, – метод автономних стосунків, ґрунтований на рівності суб'єктів, і метод гетерономних відносин, що відповідає відносинам, підпорядкованим владі. Основою такого розуміння став статус суб'єктів правових відносин. Таке визначення було визнане правильним, але недостатнім через свою вузькість. У ході наукових дискусій ширше трактування методу запропонував С.С. Алексєєв, який розумів під методом сукупність прийомів і засобів юридичної дії, спрямованих на регулювання правом громадських відносин, і виділяв такі елементи структури методу:

- 1) загальний правовий стан суб'єктів, їх правоздатність і дієздатність, взаємодія між собою;
- 2) основи виникнення, зміни і припинення правовідносин;
- 3) характер правового регулювання, тобто санкції юридичної норми [2, с. 60–68].

У рамках тієї ж дискусії М.Д. Шаргородський і О.С. Іоффе запропонували під методом правового регулювання розуміти специфічний спосіб, за допомогою якого держава на основі сукупності юридичних норм забезпечує потрібну йому поведінку людей як учасників правовідносин.

І.В. Рукавишнікова вказує на необхідність розрізнення початкових, первинних, ідеальних методів правового регулювання і галузевих методів, що виникли на базі перших і реалізованих у конкретних галузях [7, с. 219–220]. Цікаве зауваження робить Ю.М. Козлов, вказуючи, що не може бути особливих, наприклад цивільно-правових, фінансово-правових, кримінально-правових або адміністративно-правових методів [4, с. 19–20.]

Є також наукова концепція, суть якої полягає в наявності особливого методу правового регулювання в кожній правовій галузі. Такої позиції, як правило, дотримуються вчені, що займаються поглибленим дослідженням якої-небудь однієї галузі. Згідно з цією точкою зору, комплекс методів будь-якої галузі права містить особливе поєднання загальних методів, яке не властиве іншим галузям права. Або навіть іноді йдеться про специфічні прийоми, властиві тільки цій галузі.

Отже, зробивши спробу розкрити деякі аспекти проблеми розуміння методу правового регулювання, пере-

йдемо від загального до окремого і розглянемо, як заломлюється метод правового регулювання в адміністративному праві.

Сучасний науковий дискурс про метод правового регулювання (з 90-х років ХХ ст. по теперішній час) характеризується поглибленим вивченням загального і галузевих методів, їх співвідношення, а також появою таких категорій, як «тип» і «спосіб» правового регулювання.

Виділення двох основних методів правового регулювання – імперативного і диспозитивного – відповідає двом основним блокам правових галузей – публічному і приватному праву. При цьому ні в одній галузі не існує в чистому вигляді імперативного або диспозитивного регулювання, оскільки кожній галузі права властивий універсальний набір правових засобів регулюючої дії на громадські відносини. До таких засобів належать дозвіл, припис і заборона.

Найхарактерніше для методу адміністративного права використання припису, тобто прямих засобів розпорядливої властивості. Своє вираження вони знаходять у тому, що одній стороні адміністративних відносин наданий певний обсяг юридично владних повноважень, що адресуються іншій стороні.

Особливості методу адміністративно-правового регулювання найяскравіше виражені в таких шести чинниках, що мають місце в адміністративно-правовому регулюванні:

- 1) адміністративно-правовому статусі, положенні суб'єктів і адміністративно-правових зв'язках між ними;
- 2) встановлюваному адміністративним правом режимі об'єктів регулювання;
- 3) юридичних способах адміністративно-правового регулювання;
- 4) юридичних фактах;
- 5) порядку і способах захисту адміністративно-правового регулювання від збоїв (порушень), порядку розгляду суперечок;
- 6) юридичній відповідальності за правопорушення у сфері адміністративно-правового регулювання.

Одне з основних питань, яке прагнуть вирішити правознавці, – це питання про те, чи існує єдиний галузевий метод адміністративно-правового регулювання як критерій виділення галузі адміністративного права або ж ми маємо справу із системою методів?

Усі методи правового регулювання прийнято ділити на імперативні і диспозитивні. Адміністративне право використовує і ті й інші, віддаючи перевагу першим. Зупинимося на характеристиці цих методів детальніше і наочно. Перша риса або особливість, з якої традиційно розпочинається характеристика методу адміністративно-правового регулювання, полягає в тому, що адміністративно-правові стосунки – це відношення владопідпорядкування, коли одна сторона має владні повноваження стосовно іншої сторони. Тут можливі два варіанти характеристики таких владних стосунків: перший виражений у наявності субординації між вищестоящим і нижчестоящим органом виконавчої влади, другий – у наявності особливого роду функціональних зв'язків, тобто відносин, що виникають між суб'єктами, що не перебувають стосовно один одного у стані влади і підпорядкування [6].

Така риса полягає в накладенні обов'язків, що виражаються у вигляді приписів. Це досягається за допомогою методу позитивного зобов'язання. Для нього властиві три головні моменти: по-перше, реалізація приписів шляхом виконання юридичних обов'язків; по-друге, позитивне зобов'язання неодмінно припускає активну поведінку; і по-третє, завжди має формальне закріплення у законодавчих нормах.

Називаючи адміністративно-правові відносини владовідносинами, не слід вдаватися до крайності і зводити роль адміністративного права до рівня поліцейського, а адміністративно-правові відносини – до визнання ґрунтованих виключно на державному примусі. Проте поширений саме такий підхід до їх характеристики.

У принципі подібна картина спостерігається в усіх випадках використання правових засобів, незалежно від їх галузевої приналежності, але тільки адміністративно-правові відносини сприймаються як «владовідносини». Управління органічно поєднується з владою. У широкому соціальному сенсі воно здійснюється і в процесі законодавства (законодавча влада). Усі гілки єдиної державної влади «володарюють», тобто у суто юридичному сенсі вони такі ж авторитарні, як і у сфері державного управління. Якщо бути послідовним, то слід визнати, що не лише адміністративно-правові відносини є владовідносинами, але і державно-правові, і фінансово-правові, і природоохоронні, і кримінально-процесуальні, і трудові тощо [1].

У юридичній теорії і практиці склалося стійке уявлення про владовідносини, в яких відсутня юридична рівність сторін. Нагадування про владу (іноді її називають примусовою) природу права має пряме відношення до виявлення особливостей адміністративно-правових відносин.

Юридична нерівність сторін в адміністративно-правових відносинах проявляється в тому, що вирішальною стороною (навіть у разі попереднього узгодження умов сторонами) є односторонній носій юридично владних повноважень. Його рішення у разі відповідності вимогам адміністративно-правових норм юридично обов'язкове, незалежно від бажання або згоди другої сторони. Це рішення є обов'язковим і для тієї сторони, що прийняла рішення. Ініціатива виникнення, особливо деліктних адміністративних відносин, фактично не залежить від положення, займаного тією або іншою стороною, а через вимоги адміністративно-правових норм передбачає відповідальність [3, с. 173–183].

Певний елемент угоди сторін повністю не виключається у разі виникнення адміністративних правовідносин. І органи управління, і громадяни, і інші учасники адміністративних правовідносин активні волевиявители, але тільки в процесі виникнення цих відносин. Так, заява громадянина, адресована органу управління, породжує правовідносини, так само як і обов'язковий припис такого органу, адресований громадянину.

Закон дає право громадянам звертатися особисто, а також направляти індивідуальні і колективні звернення, включаючи звернення об'єднань громадян, у тому числі юридичних осіб, у державні органи, органи місцевого самоврядування і до їх посадовців, на які покладено здійснення публічно значимих функцій. Нижчестоячі ланки системи державного управління у разі виникнення суперечки звертаються до вищестоящих стосовно сторін, що сперечаються, виконавчих органів (посадовців). Але нерідко законодавство передбачає судовий порядок вирішення адміністративно-правових суперечок. Спостерігається тенденція розширення кола адміністративно-правових суперечок, що дозволяються судом.

Адміністративним правом встановлений особливий порядок відповідальності сторін адміністративних правовідносин у разі порушення адміністративно-правових норм. У таких випадках відповідальність однієї сторони настає не перед другою стороною правовідношення, а безпосередньо перед державою в особі його відповідного органу (посадовця). Пояснюється це тим, що йдеться фак-

тично про порушення публічно-правових інтересів у сфері виконавчої влади. Саме тому виконавчий орган (посадовець) наділяється повноваженнями щодо самостійної дії на порушників вимог адміністративно-правових норм [8].

У сферах громадського життя, регульованого адміністративним правом, можна спостерігати ситуацію, коли право значною мірою використовує диспозитивний метод, залишаючи максимум поля свободи для учасників. При цьому диспозитивний метод застосовується в тій сфері, яка традиційно має публічно-правові корені і міцно впливається в норми адміністративного права. Проте учасникам надається значна свобода дій, що дозволяє говорити про високу міру диспозитивного регулювання. Так, серед принципів державної політики в галузі освіти позначена автономність освітніх установ.

Сам факт визнання рівності сторін в адміністративних правовідносинах наче перебуває в прямому протиріччі як із суттю адміністративно-правового регулювання, так і з принциповими особливостями адміністративних правовідносин. Тому сама можливість їх виникнення у сфері державного управління нерідко була під сумнівом. Якісний аналіз засобів і методів адміністративно-правового регулювання лежить в основі розробки певних рекомендацій, спрямованих на рішення завдань, які ставить перед наукою адміністративного права повсякденна практика [5, с. 19–27].

Сфера державного управління – поле практичної діяльності виконавчих органів і посадовців, що виступають від імені цих органів. Отже, адміністративні правовідносини виникають за умови обов'язкової участі в них відповідного виконавчого органу або посадовця, що представляють публічно-правовий інтерес. У цьому і проявляється прямий наслідок владної природи державно-управлінської діяльності.

Проте у цій статті проаналізовані адміністративні правовідносини як системотворні елементи не лише адміністративного права, але і адміністративно-правового регулювання. Особливість адміністративних правовідносин пояснюється тим, що управлінська діяльність, що становить основний об'єкт адміністративно-правового регулювання, так само як і пов'язані з нею громадські стосунки, прямо і безпосередньо виражають волю і інтереси держави.

Не заперечуючи головне в адміністративних правовідносинах – вираження публічно-правового інтересу і того, що такі стосунки не можуть виникати між громадянами, а також між недержавними об'єднаннями і усередині них, нами акцентується увага на тому, що сучасна наука адміністративного права розглядає ініціативу встановлення правового зв'язку так званої слабкої сторони, яка є обов'язковою для сторони, що має владні повноваження.

З усього сказаного слід зробити два висновки: по-перше, адміністративне право використовує загальні методи правового регулювання, які в різному поєднанні властиві всім галузям права. По-друге, незважаючи на традиційне уявлення про переважання імперативного методу, для адміністративного права властива крайня неоднорідність методів правового регулювання в різних сферах, що зумовлюється специфікою самих сфер і актуальною правовою політикою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. 2-ге вид., змін. і доп. Київ : Істина, 2012. 528 с.
2. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. Москва, 1961. С. 60–68.
3. Битяк Ю., Бойко І., Писаренко Н. Система адміністративного права. *Право України*, 2017. № 12. С. 173–183.
4. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. Москва, 1976. С. 19–20.
5. Кіріка Д.В., Боднар А.М. Transformation of state government in Ukraine. Науково-практичний журнал «Адміністративне право і процес». № 2 (29), 2020. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. DOI: <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2020.2.02>.
6. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
7. Рукавишнікова І.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений. *Известия вузов. Правоведение*, 2003. № 1. С. 219–220.
8. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики : монографія. Запоржжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.