

9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
 10. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88 (із змінами).
 11. У Нацполіції оголосили про набір до нового підрозділу по боротьбі з організованою злочинністю. URL: https://zaxid.net/ua/natspolitsiyi_ogolosili_pro_nabir_do_novogo_pidrozdlu_po_borotbi_z_organizovanoyu_zlochinnistyu_n1448485
 12. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
 13. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради*. 1992. № 22. Ст. 303.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-4/30>

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

CONCEPT AND CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE RELATIONS

Золотухіна Л.О., к.ю.н., доцент, завідувач кафедри
цивільно-правових дисциплін

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ України

У науковій статті автором розглядається питання визначення поняття та структури адміністративних правовідносин. Під адміністративними правовідносинами визначено врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері публічного управління. Аргументовано, що адміністративні правовідносини мають такі властивості: нормативний характер реалізації; спеціальна сфера їх виникнення та розвитку; зв'язок адміністративних правовідносин із публічним управлінням означає, що їх об'єктом є публічний інтерес і необхідність його задоволення; наявність спеціального суб'єктного складу, де одним з учасників правовідносин є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт публічного управління); наявність спеціальної процедури захисту прав та інтересів їх учасників, у тому числі специфічний характер відповідальності суб'єктів владних повноважень. Автором адміністративні правовідносини залежно від сфери здійснення публічного управління поділено на адміністративні відносини, що виникають в окремих галузях суспільного життя – економіки, забезпечення вимог інформаційної безпеки, освіти та науки, спорту та ін.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, ознаки, поняття, публічне управління, публічний інтерес.

In a scientific article, the author considers the issue of defining the concept and structure of administrative legal relations. Under administrative legal relations, there are defined regulated public relations by administrative-legal norms, which arise, change and terminate in the field of public administration. It is argued that administrative legal relations have the following properties: the regulatory nature of their implementation; special sphere of their origin and development; the connection of administrative relations with public administration means that their object is the public interest and the need to satisfy it; the presence of a special subject composition, where one of the participants of legal relations is the subject of authority (state authority, local government or other subject of public administration); the presence of a special procedure for the protection of the rights and interests of their participants, including the specific nature of the responsibility of subjects of authority. The author of administrative relations depending on the scope of public administration can be divided into administrative relations arising in certain areas of public life – the economy, ensuring the requirements of information security, education and science, sports, etc.

Key words: administrative legal relations, signs, concepts, public administration, public interest.

У будь-якому соціальному середовищі існують взаємозв'язки між його членами, при цьому майже всі вони так чи інакше врегульовані нормами права. Теорія правовідносин, визначення їх сутності та змісту залишається предметом наукових досліджень. Ефективність правового регулювання суспільних відносин знаходиться в безпосередньому взаємозв'язку з гармонійним розвитком будь-якого суспільства, справедливого задоволення приватних та публічних інтересів.

Дослідження категорії адміністративних правовідносин залишається питанням надзвичайно актуальним як у наукових колах, так і серед практиків. Варто виділити наукові розробки таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В.І. Васильєва, О.В. Гончарук, Б.М. Дронів, С.П. Погребняк, Р.В. Сивий, В.М. Селіванов, В.В. Галунько, Р.А. Каложний, М. П. Кунцевич, Ю.О. Лєгеза, С.В. Савченко, О.М. Вінник, Є.В. Курінний, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, А.Я. Курбатов, С.Т. Гончарук та ін. Однак у дослідженнях представників адміністративної науки однозначності підходів до встановлення сутності категорії адміністративних правовідносин не простежується. Крім того, в сучасних умовах вимагається переосмислення категорії адміністративно-правових відносин з урахуванням актуальності впровадження концепції публічного управління. Все вище зазначене зумовило мету цього дослідження, яка полягає у здійсненні характеристики сутності адміністративних правовідносин як форми реалізації публічного управління.

Свого часу академік В.В. Копейчиков обґрунтував, що правовідносини необхідно розуміти «врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що забезпечуються державою» [1, с. 152]. У радянські часи юридична наука виходила з того, що правові відносини є відмінними від матеріальних, виробничих відносин і відіграють роль «надбудови» [2, с. 52]. Звичайно, такий підхід не відповідає вимогам сучасної юридичної науки, адже економічні відносини також мають бути врегульовані і нормами права. Правове регулювання проникає у всі сфери суспільного життя, має характер загального універсального інструмента, здатного забезпечити ефективність соціального розвитку [3, с. 92].

До характерних ознак правовідносин М.І. Матусов зараховує такі: 1) спеціальна підстава виникнення, зміни або припинення, якою є правова норма; 2) спеціальний зміст правовідносин, який становить суб'єктивні права та обов'язки суб'єктів правовідносин; 3) вольовий характер правовідносин; 4) реалізація змісту правовідносин забезпечується державою та відповідними правовими правовідносинами; 5) при існуванні загального нормативного регулятора – правових норм – правовідносини мають персоніфікований характер впливу [4, с. 479].

Більшість вчених розглядає правовідносини як форму трансформації суспільних відносин. Правовідносини є

формою суспільних відносин, їх необхідною умовою, гарантією їхньої ефективності врегулювання [5, с. 7].

Цікавим є підхід Н.В. Варламової, яка обґрунтовано довела, що закон не є підставою для виникнення, зміни та припинення правовідносин, а закон (правова норма) є найбільш ефективним засобом їх реалізації [6, с. 47]. Вчена підкреслює, що закон є виразом правової норми, яка вже є сформованою в суспільстві і лише завдяки ньому набуває зовнішньої форми [6, с. 47].

Більшість представників адміністративної науки обстоюють підхід, що під адміністративно-правовими відносинами розуміються відносини, врегульовані нормами адміністративного права (Д.М. Бахрах [7, с. 20], В.В. Галуцько [8, с. 5], В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко [9, с. 165] та ін.).

Реалізація адміністративно-правових відносин, на думку В.В. Галуцька, відбувається за допомогою адміністративно-правових норм. У межах конструкції адміністративно-правової норми можна визначити можливу форму поведінку суб'єкта щодо об'єкта правовідносин, визначити, який суб'єкт є правомочний, який є зобов'язаний, і встановити критерії належності поведінки учасників правовідносин [10, с. 143–146]. У цьому аспекті варто погодитися з думкою В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, що правовідносини – це результат правового регулювання [9, с. 172–175].

Часто в основу розуміння адміністративних правовідносин покладається наявність управлінського елементу як складника визначення його змістовного наповнення [11, с. 57]. О.І. Харитонова розкриває сутність адміністративних правовідносин як визначених адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що формуються у сфері «державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку», при цьому нею було акцентовано, що обов'язковим учасником таких правовідносин є суб'єкт владних повноважень [12, с. 193].

Отже, основний зміст адміністративних правовідносин становлять права та обов'язки суб'єктів, що виникають у сфері соціального управління. Під соціальним управлінням необхідно розуміти сукупність громадських взаємозв'язків, належне функціонування яких є змістовним наповненням діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень, а також громадських об'єднань [13, с. 6].

Усталеного розуміння категорії «управління» в гуманістичних дослідженнях не вироблено. Варто навести міркування В.Б. Авер'янова щодо встановлення природи «управління». Так, ним зазначалось, що управління – це системний вплив керуючих суб'єктів на сумісну діяльність учасників правовідносин задля їх впорядкування, координації та досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності на засадах високої ефективності та належного рівня оперативності [14, с. 243; 15, с. 14–15]. Досліджуючи категорію «державне управління» як різновид соціального управління, вчений обґрунтував його примусовий характер організації впливу на учасників суспільних правовідносин [15, с. 14–15]. Такий підхід був характерним для розвитку науки адміністративного права в радянські часи [16, с. 3] і фактично був успадкований і впроваджувався на початку 2000-х рр. вже за часів незалежності України.

Останнім часом на виконання вимог Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом [17] активно впроваджується ідея реалізації концепції публічного управління як основи побудови управлінських (адміністративних) правовідносин у суспільстві. До особливостей забезпечення адміністративно-правового регулювання управлінських відносин С.Т. Гончарук зараховує наявність суб'єкта владних повноважень як обов'язкового учасника таких правовідносин, владно-управлінський характер впливу між учасниками правовідносин [18, с. 191–198].

Варто визначити підхід до розуміння відмінностей між категоріями «публічне управління» та «державне управління», встановлений Ю.О. Легезою. Так, в основу розуміння категорії «державне управління» вченою покладено жорсткий імперативний характер державного впливу на учасників правовідносин, тоді як розбудова механізму публічного управління своїм базисом повинна мати гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень, досягнення балансу приватних та публічних інтересів, залучення громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорість урядування, в тому числі реалізація системи електронного урядування та електронного судочинства тощо [19, с. 61–62]. Р.С. Мельник у своїх дослідженнях сутності публічного управління звертає увагу на його політичну природу, визначає діяльність органів виконавчої влади як засіб реалізації його завдань [20, с. 10].

Ефективність правового регулювання адміністративних правовідносин виявляється в ефективності діяльності системи суб'єктів публічного управління.

Отже, ознаками адміністративних правовідносин є такі властивості. По-перше, правове регулювання адміністративних правовідносин здійснюється адміністративно-правовими нормами. По-друге, сферою розвитку адміністративних правовідносин є сфера державного управління, а в сучасних умовах – публічного управління. По-третє, зв'язок адміністративних правовідносин із публічним управлінням означає, що їх об'єктом є публічний інтерес і необхідність його задоволення. По-четверте, наявність спеціального суб'єктного складу, де одним з учасників правовідносин є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт публічного управління). Зарахувати до обов'язкових суб'єктів наявність лише орган виконавчої влади не відображає сутності адміністративних правовідносин, адже серед суб'єктів владних повноважень виділяються такі органи, як Вища кваліфікаційна комісія суддів України («державний орган суддівського урядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України» (ч. 1 ст. 92 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [21])), Вища рада правосуддя України («колегіальний, незалежний конституційний орган державної влади та суддівського урядування» (ст. 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [22])), Рахункова палата («державний колегіальний орган» (ч. 3 ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» [23])), Державне науково-виробниче підприємство «Геоінформ України» («науково-виробнича установа Державної служби геології та надр України, яка збирає, зберігає, аналізує та надає в користування інформацію, що утворилася в процесі геологічного вивчення та використання надр») [24] та ін.). Наявність таких суб'єктів владних повноважень, які є учасниками адміністративних відносин, є ще одним аргументом необхідності відмови від широкого використання категорії «державне управління» і переходу до такої форми організації регулювання суспільного життя, як «публічне управління». П'ятою ознакою адміністративних правовідносин є спеціальна процедура захисту прав та інтересів їх учасників, у тому числі специфічний характер відповідальності суб'єктів владних повноважень.

Залежно від сфери здійснення публічного управління адміністративні відносини можуть бути поділені на адміністративні відносини, що виникають в окремих галузях суспільного життя – економіки, забезпечення вимог інформаційної безпеки, освіти та науки, спорту тощо. Такий підхід свого часу був започаткований ще за радянських часів. Варто виділити визначення адміністративних правовідносин, запропоноване радянським вченим С.С. Студенікіним, встановлюючи сутність адміністративного права, обґрунтував, що його об'єктом є виконавчо-розпорядницька діяльність, що здійснюється на підставі певних процесуальних правил [25, с. 44]. У подальшому розвиток

науки адміністративного права і, відповідно, виділення його предмета правового регулювання базувався на розмежуванні загальної і особливої частини системи адміністративного права, де в межах останньої виділялися відповідні групи суспільних відносин – відносин у всіх галузях господарства, управління, культури та оборони [26, с. 109–111]. Подібним був підхід і Г.І. Петрова, що визначав, що спрямування реалізації адміністративно-правових відносин відбувається в напрямі вирішення конкретних питань господарського, культурного та оборонного будівництва [27, с. 105].

До ознак адміністративних правовідносин у сучасних умовах державотворення необхідно зарахувати зміну їх імперативного державно-владного змісту. Так, О.В. Ніканорова обґрунтовує недоцільність застосування як обов'язкової ознаки адміністративних правовідносин наявність їх владно-примусового характеру впливу на учасників суспільної взаємодії. Зокрема, вчена серед ознак адміністративних правовідносин обґрунтовано з відповідною аргументацією визначає недоцільність виділення принципу підпорядкування як основної засади здійснення правового регулювання взаємодії людини та держави у сфері здійснення публічно-управлінської діяльності [28, с. 207].

Також сучасний підхід до визначення адміністративних правовідносин ґрунтується на відмові від імперативності ініціювання їх виникнення, зміни та припинення лише за виявом суб'єкта владних повноважень. Адміністративні правовідносини часто виникають, змінюються та припиняються за ініціативою суб'єкта звернення, наприклад, ініціювання дозвільно-ліцензійного провадження передбачає подання відповідної заяви до суб'єкта владних повноважень [28, с. 208].

Загальновизнаною є застосування таких критеріїв до класифікації адміністративних правовідносин: зв'язок із протиправною поведінкою (регулятивні, охоронні); зміст адміністративно-правової норми (матеріальні та процесуальні); характер діяльності зобов'язаного суб'єкта (активні та пасивні) [28, с. 208].

Отже, здійснення класифікації правових відносин за змістом адміністративно-правової норми є підставою для виділення адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин.

Наведені підходи щодо розуміння сутності адміністративних правовідносин свідчать про певну їхню єдність. З урахуванням вищезазначеного під адміністративними правовідносинами розуміються *врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері публічного управління*. Адміністративні правовідносини мають такі властивості: нормативний характер реалізації; спеціальна сфера їх виникнення та розвитку; зв'язок адміністративних правовідносин із публічним управлінням означає, що їх об'єктом є публічний інтерес і необхідність його задоволення; наявність спеціального суб'єктного складу, де одним з учасників правовідносин є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт публічного управління); наявність спеціальної процедури захисту прав та інтересів їх учасників, у тому числі специфічний характер відповідальності суб'єктів владних повноважень. Залежно від сфери здійснення публічного управління адміністративні відносини можуть бути поділені на адміністративні відносини, що виникають в окремих галузях суспільного життя – економіки, забезпечення вимог інформаційної безпеки, освіти та науки, спорту тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Загальна теорія держави і права : навч. посібник / А.М. Колодій [та ін.] ; ред. В.В. Копейчиков ; Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 17 с.
2. Строгович М.С. Вопросы теории правоотношений. *Советское государство и право*. 1964. № 6. С. 51–62.
3. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. Москва : Юрид. лит., 1980. 176 с.
4. Теория государства и права : Учебник / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малька. Москва : Юрист, 1997. 642 с.
5. Андрій В.М. Сутність і зміст правовідношення. *Форум права*. 2007. № 1. С. 4–8.
6. Варламова Н.В. Правоотношение: философские и юридические подходы. *Правоведение*. 1991. № 4. С. 43–53.
7. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вуз. Москва : БЕК, 1997. 368 с.
8. Галуцько В.В. Адміністративно-правові відносини : алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки [Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка]. Серія: Право*. 2017. № 1. С. 4–10.
9. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
10. Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В.Гиренко, О.М. Єшук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон : Гринь Д.С., 2015. 272 с.
11. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
12. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.
13. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
14. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.
15. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
16. Советское административное право : учебник / под ред. Р.С. Павловского. Киев : Вища школа, 1986. 416 с.
17. ASSOCIATION AGREEMENT between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part / Official Journal of the European Union. URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1
18. Гончарук Н.Т. Модернізація державної служби України на сучасному етапі розвитку / Н.Т. Гончарук, Л.В. Прудіус; за ред. О.В. Покатаєвої. *Право та державне управління: збірник наукових праць*: [у 2-х т.]. Запоріжжя : КПУ, 2017. Т. 2. № 4. С. 191–198.
19. Лебеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів : дис. ... д.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. 512 с.
20. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 8–14.
21. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
22. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 7-8. Ст. 50.
23. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 36. Ст. 360.
24. Державне науково-виробниче підприємство «Геоінформ України». URL: <http://geoinf.kiev.ua/index.htm>
25. Студеникин С.С. Советское административное право. Москва : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1950. 438 с.
26. Мревлишвили И.Г. Предмет и система советского социалистического гражданского права. *Советское государство и право*. 1954. № 7. С. 109–112.
27. Петров Г.И. Сущность советского административного права. Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. 184 с.
28. Ніканорова О.В. Адміністративні правові відносини : поняття та ознаки. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія. Юридичні науки*. 2014. Випуск 6-1. Т. 2. С. 206–210.