

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ

FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS IN SPHERES OF PUBLIC MANAGEMENT IN TODAY'S CONDITIONS

Мельниченко Б.Б., д. ю. н., доцент,
професор кафедри теорії права та конституціоналізму

*Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

Статтю присвячено дослідженню особливостей сутності адміністративно-правових відносин у сфері публічного управління в умовах сьогодення. Встановлено, що адміністративно-правові відносини закладають основу розвитку та функціонування публічного управління. Виявлено, що протягом останніх років поняття адміністративних правовідносин зазнало кардинальних змін і нині постало новим чинником у «людиноцентристській» парадигмі, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на благо людини) – усебічно забезпечувати пріоритет її прав, свобод та законних інтересів. З'ясовано, що у теорії адміністративного права містяться різні визначення поняття адміністративно-правових відносин. Зазначено, що попри всі нюанси у відмінностях формулювань тих чи інших їх визначень, головною рисою, стрижнем трактування залишається те, що йдеться про суспільні відносини, врегульовані нормами (нормою) адміністративного права. Зроблено висновок про те, що адміністративно-правові відносини у сфері публічного управління – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, що складаються у сфері публічного управління, однією із сторін яких завжди є орган влади, наділений владними повноваженнями для реалізації (захисту) прав і свобод людини і громадянина. До визначальних особливостей адміністративно-правових відносин у сучасних умовах віднесено: адміністративно-правові відносини виникають, змінюються та припиняються на підставі норм адміністративного права; адміністративно-правові відносини є основою публічного управління; адміністративно-правові відносини пов'язані із реалізацією (захистом) прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, публічне управління, публічна адміністрація, ознаки адміністративно-правових відносин, види адміністративно-правових відносин, зміст адміністративно-правових відносин.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the essence of administrative and legal relations in the field of public administration in the current conditions. It has been established that administrative and legal relations lay the basis for the development and functioning of public management. It was revealed that in recent years the concept of administrative legal relations has undergone drastic changes and has now become a new factor in the «people-centered» paradigm, according to which the state should, relatively speaking, «serve» the interests of citizens (that is, act for the good of people) – comprehensively ensure the priority of their rights, freedoms and legitimate interests. It was found that the theory of administrative law contains different definitions of the concept of administrative-legal relations. It is noted that despite all the nuances in the differences in the wording of certain definitions, the main feature, the core of the interpretation remains that it is about social relations regulated by the norms (norm) of administrative law. It was concluded that administrative-legal relations in the sphere of public management are social relations regulated by the norms of administrative law, which are formed in the sphere of public management, one of the parties of which is always a government body endowed with power to exercise (protect) the rights and human and citizen freedoms. The defining features of administrative-legal relations in modern conditions include: administrative-legal relations arise, change and terminate on the basis of the norms of administrative law; administrative and legal relations are the basis of public management; administrative and legal relations are related to the implementation (protection) of human and citizen rights and freedoms.

Key words: administrative-legal relations, public management, public administration, signs of administrative-legal relations, types of administrative-legal relations, content of administrative-legal relations.

Постановка проблеми. Відомо, що адміністративно-правові відносини закладають основу розвитку та функціонування публічного управління. Протягом останніх років поняття адміністративних правовідносин зазнало кардинальних змін і нині постало новим чинником у «людиноцентристській» парадигмі, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на благо людини) – усебічно забезпечувати пріоритет її прав, свобод та законних інтересів. З цим, власне, нині і пов'язаний інтерес вчених до загальнотеоретичних питань, що стосуються адміністративно-правових відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На проблематику з'ясування сутності адміністративно-правових відносин у науковій літературі звертали увагу провідні вчені-адміністративісти, серед яких: В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, М. М. Бурбика, В. В. Галунько, О. В. Кузьменко, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельник, А. В. Солонар, О. І. Харитоновна та інші.

Метою статті є визначення основних особливостей адміністративно-правових відносин у сфері публічного управління в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Насамперед зазначимо, що в теорії адміністративного права містяться різні визначення поняття адміністративно-правових відносин. Наведемо деякі з них:

– «вид суспільних відносин, які виникають щонайменше між двома суб'єктами та регулюються нормами адміністративного права» [1, с. 120];

– «суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права» [2, с. 37];

– «суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, врегульованих нормами адміністративного права» [3, с. 57];

– «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];

– «суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти, які наділені правами й обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку» [5].

Існують й інші підходи до розуміння поняття «адміністративно-правові відносини». Хоча, як слушно зауважує О. Харитоновна, попри всі нюанси у відмінностях

формувань тих чи інших визначень адміністративно-правових відносин, головною рисою, стрижнем їхнього трактування залишається те, що йдеться про суспільні відносини, врегульовані нормами (нормою) адміністративного права [6, с. 22].

Отже, у широкому розумінні від адміністративно-правовими відносинами у сфері публічного управління можемо розуміти форму соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правових норм з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і юридичні обов'язки [2].

Як зазначають у літературі, алгоритм дослідження адміністративно-правових відносин у певних галузях (сферах, секторах), як провідної категорії розкриття динаміки адміністративного права полягає в поєднанні теоретико-правових засад та юридичного змісту адміністративно-правових відносин, зокрема через аналіз юридичних фактів діяльності публічної адміністрації (передусім через індивідуальні адміністративні акти і адміністративні договори) та класичні методи діяльності публічної адміністрації [7, с. 130].

Зауважимо, що у вітчизняному законодавстві, попри частовживаність, дефініція публічної адміністрації не використовується. Однак цей термін нерідко трапляється в правових нормах, прийнятих на рівні Європейського Союзу, – як у договорах, що засновують ЄС, так і в нормативно-правових актах, які є частиною *acquis* (правового доробку) ЄС, зокрема у рішеннях Суду Європейського Союзу [8, с. 5].

Вчені поняття публічної адміністрації здебільшого розглядають у двох аспектах: структурному та процедурному. У першому випадку мають на увазі організацію різних ланок державного апарату. У такому разі під публічною адміністрацією розуміють сукупність органів, установ і організацій, що здійснюють адміністративні функції. Це найпоширеніше трактування цього поняття. У другому публічною адміністрацією вважається і сама адміністративна діяльність, здійснювана в суспільних інтересах. Органи й установи публічної адміністрації визнаються обов'язковими суб'єктами адміністративно-правових відносин [9, с. 45].

Як правило, адміністративно-правові відносини мають ознаки, що притаманні всім правовідносинам. Водночас у теорії адміністративного права вказують на їх характерні особливості: виникають, змінюються та припиняються на підставі норм адміністративного права; пов'язані із реалізацією (захистом) суб'єктивних публічних прав учасників таких відносин; їх основою є публічні інтереси; можуть виникати між будь-якими суб'єктами адміністративного права, наділеними правами та обов'язками, закріпленими у нормах адміністративного права; пов'язуються з реалізацією публічних завдань, тобто тих завдань, які належать до виняткової компетенції суб'єктів публічної адміністрації [1, с. 121–122]; є переважно виконавчо-розпорядчими; мають свідомо-вольовий характер, адже держава через видання відповідних адміністративно-правових норм виражає свою волю народу, учасники цих відносин здійснюють своє волевиявлення, усвідомлюють значення своїх дій та можуть нести за них відповідальність; адміністративно-правові відносини охороняє держава, яка сприяє здійсненню суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків, а в разі правопорушення притягує винну особу до адміністративної чи іншої юридичної відповідальності [10, с. 39].

Адміністративно-правові відносини можна класифікувати за багатьма ознаками, зокрема: залежно від функцій, які виконуються; за адміністративно-правовим статусом суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах; за галузе-

вою належністю; за змістом; за галузевою діяльністю; за спрямованістю; за механізмом захисту; за способом регулювання; за майновою належністю; за характером взаємодії суб'єктів відносин [11, с. 17–18].

Подібних класифікацій можна навести доволі багато, адже, як слушно зауважує О. Литовченко, все залежить від того, яку саме властивість чи ознаку правовідносин автор вибирає критерієм, на підставі якого здійснюватиме їх (правовідносин) розподіл на класифікаційні групи (види) [12, с. 77].

Серед окремих видів адміністративно-правових відносин у сфері публічного управління виокремимо: 1) залежно від юридичної основи: а) регулюються законами; б) регулюються підзаконними нормативними актами органів державної влади; в) регулюються підзаконними нормативними актами органів місцевого самоврядування; г) регулюються нормами адміністративного права, розміщеними у неформалізованих джерелах; 2) за спрямованістю: а) зовнішньоорієнтовані адміністративно-правові відносини (наприклад, відносини у системі «суб'єкт публічної адміністрації – громадянин»); б) внутрішньоорієнтовані адміністративно-правові відносини (наприклад, відносини у системі «керівник органу виконавчої влади – державний службовець»); 3) за часовими характеристиками: а) короткострокові адміністративно-правові відносини (виникають на підставі конкретної та разової причини (факту), якою вони і обмежуються); б) довгострокові адміністративно-правові відносини (розвиваються протягом тривалого часу, їх предметом є різноманітні правові відносини, що виникають між їх учасниками); 4) за характером взаємодії між суб'єктами відносин: а) втручальні (примусові); б) забезпечувальні; в) сприяючі; г) субординаційні; д) реординаційні [1, с. 122–123].

Одним із найпринциповіших видів адміністративно-правових відносин є ті, що виникають між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою.

Приватна особа – це особа, що діє від себе особисто, неофіційно [13, с. 716]. Суб'єктами адміністративного права приватних осіб, які є учасниками адміністративних правовідносин і правовий статус яких характеризується відсутністю владних повноважень у сфері публічного управління є: фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; фізичні особи-підприємці; юридичні особи приватної форми власності (підприємства, установи, господарські товариства); громадські об'єднання; професійні спілки; політичні партії; органи самоорганізації населення; релігійні організації [14, с. 110].

Процес виникнення (формування) правовідносин складається із трьох етапів: по-перше, визначається необхідність (доцільність) і можливість встановлення конкретного адміністративно-правового відношення, тобто детермінується об'єкт правовідношення; по-друге, прогнозується своєрідна абстрактна юридична модель правовідношення, визначаються норми, які будуть реалізовані у правовідношенні; по-третє, вчиняються конкретні дії щодо реалізації відповідних правових норм, у результаті яких виникають сталі юридичні зв'язки між адресатами норм у формі адміністративно-правових відносин [15, с. 9].

Зміст адміністративно-правових відносин вбачають у сукупності суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин кореспондує юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки [2, с. 42–43].

Як зазначають вчені, суб'єктивне публічне право є різновидом суб'єктивного права, тому йому притаманні всі ознаки останнього. Особливості суб'єктивного публічного права полягають: по-перше, у залежності від публічного інтересу, по-друге, у процедурі набуття

та втрати права, по-третє, у юридичних гарантіях їх реалізації та захисту [16, с. 70].

Щодо суб'єктивних юридичних обов'язків, то вони нерозривно пов'язані із правами і не можуть існувати відокремлено одне від одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване окремо від виконання обов'язку іншим суб'єктом [5].

Юридичні обов'язки в адміністративному праві забезпечують публічні інтереси людини і громадянина, суспільства і держави та є гарантіями суб'єктивних публічних прав [2, с. 45]. Виникнення юридичних прав і обов'язків можливе лише на підставі настання певних юридичних фактів, закріплених у гіпотезах адміністративно-правових норм [17].

Принагідно варто зазначити, що у більшості європейських країн права особи та обов'язки адміністративних органів зафіксовано у окремих законах про загальну адміністративну процедуру [18].

В Україні питання про необхідність ухвалення окремого закону про загальну адміністративну процедуру

(Адміністративно-процедурний кодекс України) вперше порушено в Указі Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. Утім Україна досі не має систематизованого, так званого загального адміністративно-процедурного закону.

Висновки. Отже, адміністративно-правові відносини у сфері публічного управління – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, що складаються у сфері публічного управління, однією із сторін яких завжди є орган влади, наділений владними повноваженнями для реалізації (захисту) прав і свобод людини і громадянина. До визначальних особливостей адміністративно-правових відносин у сучасних умовах можна віднести: адміністративно-правові відносини виникають, змінюються та припиняються на підставі норм адміністративного права; адміністративно-правові відносини є основою публічного управління; адміністративно-правові відносини пов'язані із реалізацією (захистом) прав і свобод людини і громадянина.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
2. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галуцький, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. В. В. Галуцького. Херсон : Грін Д. С., 2015. Т. 1. 272 с.
3. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.; за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. 584 с.
5. Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. 358 с.
6. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. 36 с.
7. Галуцький В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 3. С. 126–131.
8. Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції. Київ : Лабораторія законодавчих ініціатив. 2015. 27 с.
9. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.; за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
10. Правоторова О. М. Поняття та зміст адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019 № 4. С. 154–158.
11. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
12. Литовченко О. В. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають у судовій системі. *Право.ua*. Київ. 2015. № 3. С. 73–78.
13. Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Харків : Школа, 2009. 1008 с.
14. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцький, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : Олді-плюс, 2018. 446 с.
15. Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків : Оберіг, 2018. 182 с.
16. Мацелик Т. О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. Київ. 2011. № 3. С. 67–71.
17. Юрченко Ю. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності адміністративних судів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 240 с.
18. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики в 2017–2018 рр. Центр політико-правових реформ, 2019. URL: <https://old.pravo.org.ua/ua/news/20872055-2.3.3.-zakonodavstvo-pro-administrativni-protseduri> (дата звернення: 18.07.2022).