

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СУЧАСНИХ УМОВАХ

THE FEATURES OF ADMINISTRATIVE-LEGAL RELATIONS IN MODERN CONDITIONS

Фролов Ю.М.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри правознавства

Бердянського державного педагогічного університету

Статтю присвячено визначенню основних особливостей та розмежуванню адміністративно-правових відносин у сучасних умовах. Визначені основні характеристики визначальних особливостей адміністративно-правових відносин у сучасних умовах. Встановлено, що адміністративно-правові відносини можуть бути визначені як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, однією зі сторін яких є суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями, з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів таких правовідносин.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, специфічність складу правовідносин, елементи, суб'єкти, об'єкти, зміст адміністративно-правових відносин.

Статья посвящена определению основных особенностей и разграничению административно-правовых отношений в современных условиях. Определены основные характеристики определяющих особенностей административно-правовых отношений в современных условиях. Установлено, что административно-правовые отношения могут быть определены как урегулированные административно-правовыми нормами общественные отношения, возникающие в сфере, непосредственно связанной с властно-управленческой деятельностью, одной из сторон которых является субъект, наделенный государственно-властными полномочиями, с целью удовлетворения общественных или индивидуальных интересов субъектов данных правоотношений.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, специфичность состава правоотношений, элементы, субъекты, объекты, содержание административно-правовых отношений.

The article is devoted to the definition of the main features and delineation of administrative-legal relations in modern conditions. The basic characteristics of the defining features of administrative-legal relations in the present conditions are determined. It has been established that administrative-legal relations can be defined as social relations, regulated by administrative-legal norms, that arise in the sphere, directly related to power-management activities, one of whose parties is a subject, possessing state-power powers, from purpose of satisfaction of public or individual interests of data subjects of legal relations.

Key words: administrative-legal relations, specificity of the structure of legal relations, elements, subjects, objects, content of administrative-legal relations.

Актуальність теми. Ґрунтовне дослідження адміністративно-правових відносин потребує з'ясування їх характерних особливостей. Варто зауважити, що теоретичне з'ясування специфіки адміністративно-правових відносин традиційно викликає певні труднощі, адже ці вони тісно пов'язані з правовідносинами в інших галузях права. Отже, визначення тих особливих ознак, які притаманні адміністративно-правовим відносинам, безпосередньо пов'язане з питанням розмежування адміністративних та інших правовідносин.

Стан дослідження. Варто зазначити, що сучасні концепції адміністративно-правових відносин досліджували багато вчених: В. Аверьянов, О. Андрійко, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Колпаков, Ю. Козлов, Т. Коломоєць, М. Лощинський, Р. Петров, О. Харитонов, Г. Халфина та інші.

Метою статті є визначення основних особливостей та розмежування адміністративно-правових відносин у сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, відзначимо, що адміністративні правовідносини, безумовно, є різновидом правових відносин і тому мають загальні ознаки, властиві всім видам правовідносин. Зокрема, відзначаються такі ознаки:

- первинність правових норм і, як наслідок, наявність регулюючого впливу на конкретні суспільні відносини цієї правової норми, що надає їм юридичної форми;
- регламентація правовою нормою дій (поведінки) сторін цих відносин, що надає їм юридичної сили;
- кореспонденція взаємних обов'язків і прав сторін правовідносин, визначена нормою права;
- специфічність складу правовідносин, елементами якого є суб'єкти, об'єкт та зміст (поведінка суб'єктів, суб'єктивні права та обов'язки) [1, с. 110].

Поряд із цими ознаками адміністративно-правові відносини мають і власні особливості, які й відрізняють їх

від інших видів правовідносин. У загальному вигляді вони були сформульовані Ю. Козловим таким чином:

1) адміністративні правовідносини виникають переважно в особливій сфері суспільного і державного життя – у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів влади та управління;

2) обов'язковою стороною адміністративних правовідносин є орган державного управління (посадова особа) або у визначених законом випадках відповідні організації, що наділені державно-владними повноваженнями;

3) адміністративні правовідносини можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін, а згода другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення;

4) спори між учасниками адміністративних правовідносин вирішуються переважно в адміністративному (позасудовому) порядку, тобто шляхом безпосереднього юридично-владного розпорядження уповноваженого органу державного управління;

5) сторони адміністративних правовідносин несуть юридичну відповідальність перед державою в особі її органів, що є, як правило, органами державного управління [2, с. 104–120].

Зазначимо, що в теорії адміністративного права існують два основні підходи до визначення специфіки адміністративно-правових відносин. Згідно з першим підходом, розглянутим вище, адміністративні правовідносини виникають у процесі державного управління, мають обов'язковий суб'єкт – орган державного управління (орган виконавчої влади), є відносинами влади-підпорядкування, у яких відсутня юридична рівність сторін. З точки зору другого підходу, адміністративні правовідносини виникають у сфері державного управління, можуть відбуватися між усіма суб'єктами адміністративного права у будь-якому їх поєднанні, поділяються відповідно до співвідношення прав та обов'язків суб'єктів на дві групи: від-

носини влади–підпорядкування та рівноправні відносини [1, с. 109]. Так, на думку деяких авторів, адміністративно-правові відносини характеризує: вони виникають у сфері державного управління; встановлюються між суб'єктами адміністративного права; залежно від співвідношення прав та обов'язків учасників поділяються на дві групи: відносини влади–підпорядкування, відносини рівноправності [3, с. 18–31].

Аналізуючи сучасні концепції адміністративно-правових відносин, відзначимо, що російський вчений Д. Бахрах визначає такі особливості адміністративно-правових відносин:

1) обов'язки та права сторін цих відносин асиметричні і пов'язані з діяльністю виконавчих органів держави та інших суб'єктів органів виконавчої влади;

2) однією зі сторін у цих відносинах завжди виступає суб'єкт адміністративної влади (орган, посадова особа, організація, наділені державно-владними повноваженнями);

3) ці відносини виникають переважно з ініціативи однієї зі сторін;

4) у разі порушення адміністративно-правової норми порушник несе відповідальність перед державою;

5) розв'язання спорів між сторонами, як правило, здійснюється в адміністративному порядку [4, с. 20].

Ю. Битяк, більш детально аналізуючи це питання, серед особливостей, характерних для адміністративно-правових відносин, виділяє такі:

1) адміністративно-правові відносини складаються у сфері управління, тобто у повсякденній практичній реалізації завдань і функцій держави;

2) в усіх відносинах однією зі сторін обов'язково є орган виконавчої влади (державного управління) або громадська організація, наділена державно-владними повноваженнями;

3) адміністративно-правові відносини – це особливий зв'язок між їх учасниками, один з яких має право вимагати від іншого такої поведінки, яка передбачена адміністративно-правовою нормою;

4) орган управління зобов'язаний реалізовувати свої матеріально-правові та процесуальні права, тобто право одночасно є обов'язком суб'єкта адміністративно-правових відносин;

5) адміністративно-правові відносини можуть виникнути з ініціативи будь-якого суб'єкта адміністративного права, але згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення;

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

7) адміністративно-правові відносини можуть реалізовуватися на засадах, як влади і підпорядкування, так і рівності сторін, тобто кожна сторона зобов'язана виконувати вимоги конкретної правової норми;

8) санкції, що застосовуються до сторін адміністративно-правових відносин за порушення ними своїх прав та обов'язків, – це, як правило, заходи адміністративного примусу, адміністративної, дисциплінарної відповідальності, хоча може настати і матеріальна та кримінальна відповідальність;

9) спори, що виникають між сторонами цих відносин, вирішуються, як в адміністративному (більшість спорів), так і в судовому порядку [5, с. 43–44].

Аналіз основних наявних підходів до визначення специфіки адміністративно-правових відносин, попри всі розбіжності та наукові акценти на тих або інших аспектах правовідносин, дозволяє відзначити такі основні складники цієї проблеми, що потребують детального розгляду:

– сфера, в якій виникають адміністративно-правові відносини, умови їх виникнення та особливості об'єкта цих відносин;

– особливості суб'єктного складу та характер відносин між сторонами адміністративно-правових відносин;

– порядок розв'язання спорів між учасниками адміністративно-правових відносин та особливості відповідальності у цій сфері.

Сфера виникнення адміністративних правовідносин визначається науковцями як сфера виконавчо-розпорядчої діяльності органів влади [6, с. 104], сфера державного управління [7, с. 80; 8, с. 50]. Отже, адміністративно-правові відносини безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією задач, функцій і повноважень виконавчої влади в процесі державно-управлінської діяльності. Проте, виходячи із сучасних тенденцій реформування адміністративної галузі права, сферу адміністративних правовідносин доцільно визначати дещо ширше – як сферу владно-управлінської діяльності органів виконавчої влади, інших органів державного управління, виконавчих органів місцевого самоврядування та окремих організацій, які наділені функціями державного управління. Адміністративні правовідносини мають власний, характерний тільки для них об'єкт – публічні інтереси, а також інтереси, реалізація яких регламентована адміністративними нормами. О. Харитоновна, наголошуючи на цій особливості, визначає адміністративно-правові відносини як правовий зв'язок, що виникає з приводу нематеріальних і матеріальних благ, що являють цінність для окремої (приватної) особи і, разом з тим, є предметом публічного інтересу [9, с. 193].

Розглядаючи особливості суб'єктного складу та характер відносин між сторонами адміністративно-правових відносин, насамперед, варто зазначити, що адміністративні правовідносини виникають за обов'язкової участі органу державного управління або іншого носія повноважень державно-владного характеру. Отже, першою особливістю цих відносин є наявність суб'єкта з державно-владними повноваженнями – суб'єкта виконавчо-розпорядчої діяльності, що безпосередньо впливає з владної природи державного управління [10, с. 22].

Другою особливістю є юридична нерівність сторін адміністративно-правових відносин. Д. Бахрах підкреслює, на відміну від цивільно-правових та інших видів правовідносин адміністративні правовідносини засновані на відносинах «влади–підпорядкування», які виключають юридичну рівність сторін [1, с. 114]. Безперечно, такий характер відносин є переважним для адміністративно-правових відносин між їх суб'єктами, адже адміністративне право, як публічна галузь, покликане реалізовувати саме загальні (публічні) потреби та інтереси. І для адміністративно-правових відносин «по вертикалі», в яких управління передбачає підпорядкування учасників спільної діяльності відповідному органу влади, такий підхід є цілком обґрунтованим. Проте в сучасних умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування, появи підприємств та організацій різних форм власності, розвитку ринкових відносин все більшого розвитку набувають відносини «по горизонталі» між органами державної влади, місцевою адміністрацією та іншими суб'єктами, в яких вони стають рівноправними сторонами управлінської діяльності. Без сумніву, сторони адміністративно-правових відносин за обсягом їхніх прав та обов'язків не можна вважати рівними, але з удосконаленням форм адміністративної діяльності зміст відносин між суб'єктами адміністративних правовідносин, окрім традиційного владного характеру, може мати й певні ознаки партнерства.

За своєю сутністю адміністративно-правові відносини є організаційними відносинами, адже вони є тією формою, в межах якої і відбувається організаційний вплив державного управління на відповідні об'єкти державного управління [1, с. 116]. Адміністративні правовідносини виникають з ініціативи будь-якої зі сторін. При цьому згода чи бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення – правовідносини можуть виникати навіть

всупереч бажанню іншої сторони або незалежно від її згоди (що, власне, і відрізняє їх від цивільно-правових відносин) [11, с. 193].

До особливостей, що доповнюють загальну характеристику змісту адміністративно-правових відносин і можуть бути основою для розмежування адміністративно-правових та інших видів правовідносин, варто віднести також порядок розв'язання спорів між учасниками адміністративно-правових відносин та відповідальність у цій сфері. Спори, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, як правило, вирішуються у позасудовому порядку, тобто шляхом прямих юридично-владних розпоряджень правомочних органів (посадових осіб), що спрямовані на перевірку законності дій або прийнятих адміністративних актів (управлінських рішень). Адміністративний порядок розгляду спорів доповнюється можливістю подальшого звернення до суду [1, с. 116]. Говорячи про специфіку адміністративно-правових відносин, варто також підкреслити, що на відміну від цивільно-правових відносин, для яких характерна відповідальність однієї сторони перед іншою, адміністративним правом встановлена відповідальність порушника не перед іншою стороною правовідносин, а безпосередньо перед державою в особі її відповідних органів (посадових осіб), які наділяються повноваженнями впливу на порушників вимог адміністративно-правових норм. Така особливість також безпосередньо зумовлюється самою природою цих відносин, адже порушення норм адміністративного права означає посягання на інтереси держави [10, с. 23].

Висновки: Отже, адміністративно-правові відносини можуть бути визначені як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, однією зі сторін яких є суб'єкт, наділений дер-

жавно-владними повноваженнями, з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів таких правовідносин. До визначальних особливостей адміністративно-правових відносин у сучасних умовах можна віднести такі основні характеристики:

- адміністративно-правові відносини виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, спрямовані на виконання завдань та здійснення функцій управління органами виконавчої влади, іншими органами державного управління, виконавчими органами місцевого самоврядування та окремими організаціями, які наділені функціями державного управління, з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів таких правовідносин;

- обов'язковою стороною адміністративно-правових відносин є офіційний суб'єкт з державно-владними повноваженнями – орган державної влади та управління або інший носій повноважень державно-владного характеру, який представляє публічно-правовий інтерес, діє від імені держави і реалізує свою управлінську компетенцію;

- адміністративно-правові відносини характеризуються юридичною нерівністю сторін, але, окрім відносин «влади–підпорядкування», у регулятивних відносинах у певному обсязі можуть бути присутні й елементи «рівно-правно-партнерських» відносин;

- адміністративно-правові відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін (без обов'язкової згоди або бажання іншої сторони);

- порушення учасником адміністративних правовідносин адміністративних норм зумовлює його відповідальність перед державою в особі відповідного органу;

- спори між сторонами адміністративних правовідносин можуть вирішуватися, як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
2. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.: Изд-во Московск. ун-та, 1967. 160 с.
3. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. 157 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. для вузов. М.: БЕК, 1996. 368 с.
5. Адміністративне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Коломоєць Т. О. та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2008. 456 с.
6. Коломоєць Т.О. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: передумови запровадження в Україні. Наукові записки НаУКМА. Т. 18. 2000. Спец. вип. Ч. 1. С. 196–197.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
8. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
9. Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Одеськ. нац. юрид. акад. О., 2004. 435 с.
10. Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ України. К., 2002. 181 с.
11. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. 348 с.