

УДК 342.56:342.3

*А. М. Горбач**здобувач кафедри цивільного, господарського,
адміністративного права та правоохоронної діяльності
Інституту права та суспільних відносин
Університету «Україна»*

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Адміністративно-правові відносини характеризуються динамічністю та мінливістю правового регулювання. Вони задіяні в більшості суспільних процесів, тож деякі групи адміністративних правовідносин із часом втрачають своє актуальне призначення і вступають у протиріччя з існуючими суспільними відносинами. Адже публічні потреби постійно виникають, змінюються і втрачають свою актуальність, що призводить до змін і корекції норм адміністративного права. Це зумовлює оновлення суспільних відносин владно-управлінського та адміністративно-сервісного характеру, які можуть набувати інших ознак та властивостей, чим існуючі. Вдосконалення теорії адміністративного права – це процес, який триває безупинно, що зумовлюється новітньою правотворчістю в галузі публічно-сервісної й управлінської діяльності під час реалізації адміністративних правовідносин. Вказаний специфічний процес безперервного руху в майбутньому надасть нових змін і властивостей у характеристиці адміністративно-правових відносин. Ці зміни будуть помітними під час оновлення моделі владно-управлінської діяльності, робота якої забезпечується нормами адміністративного права.

Отже, аналіз адміністративно-правових відносин та їхніх основних характеристик необхідно здійснювати з декількох сторін, а саме з розкриття поняття структури цих відносин: об'єкта, суб'єкта, змісту та юридичних фактів, що й зумовлює актуальність дослідження.

Проблематику поняття структури адміністративно-правових відносин аналізували такі вчені-адміністративісти: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.Ф. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, І.П. Голосніченко, Н.В. Гудима, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, В.В. Коваленко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.М. Куліш, А.В. Кухарчук, Д.В. Мандичев, Н.Г. Нижник, М.П. Орзіх, О.П. Рябченко, В.І. Селіванов, С.Г. Стеценко, О.І. Харитонова та ін. Однак ці вчені торкалися цього питання лише опосередковано, досліджуючи інші, більш загальні чи спеціальні характеристики суспільних відносин.

Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць учених та інших джерел сформулю-

вати оновлену структуру адміністративно-правових відносин.

Адміністративно-правові відносини, як і будь-які відносини, що регулюються за допомогою норм права, мають свою особливу структуру, а саме сукупність обов'язкових і взаємопов'язаних між собою елементів.

Професор С.Г. Стеценко визначає такі основні елементи структури адміністративно-правових відносин: об'єкт адміністративно-правових відносин – те, заради чого виникають правовідносини, це матеріальні, духовні та інші соціальні цінності. На думку вченого, об'єктами адміністративно-правових відносин є: поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій); здоров'я, гідність людини, моральність (в управлінні охороною здоров'я, культурою та мистецтвом). Зміст адміністративно-правових відносин – сукупність юридичних прав та обов'язків суб'єктів правовідносин. Юридичні права – міра дозволеної поведінки, що визначається державою. Юридичні обов'язки – міра необхідної поведінки, яка забезпечується державою. Слід зазначити, що попри значну кількість адміністративно-правових відносин, які відбуваються за принципом «влада – підпорядкування», тут також кожна зі сторін має свої права та обов'язки [1].

Суб'єкт адміністративно-правових відносин – учасник адміністративно-правових відносин, який має конкретні права та обов'язки. Суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; громадяни України; іноземні громадяни та особи без громадянства; об'єднання громадян тощо. Традиційно всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин поділяють на індивідуальних (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, особи зі спеціальним адміністративно-правовим статусом) і колективних (об'єднання громадян, підприємства, установи, організації, органи місцевого самоврядування). Для того щоб вважатися суб'єктом адміністративно-правових відносин, їх сторона повинна мати адміністративну правоздатність (потенційна можливість брати участь в адміністративно-правових відносинах) та адміністративну дієздатність (здатність своїми діями набувати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, встановлені нормами

адміністративного права). Під методологічним кутом зору треба розуміти, що поняття «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративно-правових відносин» не є тотожними. Суб'єкт адміністративного права – загальна категорія, яка характеризує осіб, що відповідають вимогам гіпотези норми адміністративного права, тоді як суб'єкт адміністративно-правових відносин завжди конкретно визначений [1].

Професор В.К. Колпаков наголошує, що необхідно розмежувати поняття «суб'єкт адміністративного права» і «суб'єкт адміністративних правовідносин». Суб'єкт адміністративного права має потенційну здатність вступати в адміністративні правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути учасником правовідносин. Якщо громадянин не чинить адміністративних правопорушень, то він не є суб'єктом адміністративно-деліктних відносин. Громадянин України, що перебуває за її межами, може теоретично ні в яких адміністративно-правових відносинах не брати участі, тобто не бути їх суб'єктом, однак суб'єктом адміністративного права він є, оскільки його як громадянина адміністративно-правові норми наділили комплексом прав та обов'язків. Вчений виокремив деякі особливості суб'єктів адміністративно-правових відносин, а саме: а) зовнішня відокремленість, яка характеризується наявністю системоутворюючих ознак; б) персоніфікація в суспільних відносинах управлінського типу, тобто виступ у вигляді єдиної особи – персони; в) здатність виражати і здійснювати або персоніфіковану волю у відносинах із державою, або державну волю в процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [2].

Професор О.В. Кужьменко, аналізуючи такий елемент структури адміністративно-правових відносин, як юридичний факт, визначає, що адміністративні правовідносини виникають, змінюються і припиняються за настання конкретних життєвих обставин, які прийнято називати юридичними фактами. Важливішою їхньою властивістю є здатність зумовлювати настання правових наслідків. Вони кваліфікуються як юридичні, оскільки передбачені в адміністративно-правових нормах (прямо – в гіпотезі, опосередковано – в диспозиції або санкції). Як тільки в житті з'являються факти, зазначені в гіпотезі норми, остання починає діяти, внаслідок чого її адресати в одних випадках мають можливість реалізувати свої права та обов'язки, в інших – набувають суб'єктивних прав та обов'язків (права та обов'язки передбачаються диспозицією норми). Диспозиція зобов'язуючої або уповноважуючої адміністративно-правової норми приписує, якою може і має бути поведінка активної сторони. Дії осіб, здійснювані відповідно до приписів диспозиції норми, тобто дії, що являють собою реалізацію

прав та обов'язків, є юридичними фактами. Отже, фіксуючи права та обов'язки, диспозиція опосередковано вказує на юридичні факти [2].

Наприклад, Закон України «Про охорону дитинства» містить норму, згідно з якою кожна дитина, яка досягла 16-річного віку, має право займатися підприємницькою діяльністю, може бути членом колективного сільськогосподарського підприємства та членом селянського (фермерського) господарства в порядку, встановленому законом. Юридичним фактом у наведеному прикладі є досягнення відповідного віку. У цьому разі дитина набуває суб'єктивного права, якого раніше не було тощо [3].

На погляд професора В.В. Коваленка, складовими частинами адміністративно-правових відносин є юридична основа, юридичні факти, суб'єкти й об'єкти. Юридична основа – це адміністративно-правові норми, як матеріальні, так і процесуальні, на підставі яких виникають відносини. Юридичні факти – це певні дії та події, які слугують фактичною підставою для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин. Суб'єкти – це конкретні учасники адміністративно-правових відносин, юридичні та фізичні особи, наділені правами та обов'язками у сфері управлінської діяльності. Передумовою вступу названих суб'єктів у конкретні адміністративно-правові відносини є наявність у них правоздатності та дієздатності. Об'єкт – це те, щодо чого виникають, розвиваються і припиняються адміністративно-правові відносини [4].

Плеяда вчених-адміністративістів у навчальному посібнику з адміністративного права під загальною редакцією професора В. Галунька також притримуються основоположної схеми структури адміністративно-правових відносин і зазначають, що структура адміністративно-правових відносин характеризується взаємопов'язаністю всіх її складових компонентів, якими є суб'єкти, об'єкти, зміст правовідносин та юридичні факти. Суб'єкти правовідносин – це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями. Об'єкти правовідносин – це те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, із приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини. Між цими елементами існує нерозривний зв'язок. Виникнення в суб'єктів взаємних прав і обов'язків можливе лише на підставі настання певних юридичних умов юридичних фактів, закріплених у гіпотезах адміністративно-правових норм. Суб'єкти завжди вступають у правові відносини заради задоволення різних матеріальних, економічних, культурних, політичних або інших інтересів і потреб. Для досягнення цієї мети суб'єкти адміністративно-правових відносин здійснюють певні

дії, спрямовані на досягнення корисного для них результату. Цей результат і є об'єктом адміністративно-правових відносин [5, с. 41–43].

Прикладом об'єкту адміністративно-правових відносин є права людини, які визначені в Конституції України, зокрема ст. 38 закріплює, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [6].

Виходячи з того, що адміністративно-правові відносини є поєднанням фактичних суспільних відносин і адміністративно-правових норм, які надають фактичним суспільним відносинам адміністративно-правової форми, розрізняють фактичний і юридичний зміст адміністративно-правових відносин. Фактичний зміст адміністративно-правових відносин – це фактичні соціальні, економічні, культурні, політичні та інші відносини, які отримали через опосередкування адміністративно-правових норм свою юридичну форму. Вони зберегли фактичний зміст, але завдяки адміністративно-правовим нормам набули нових якостей. Юридичний зміст адміністративно-правових відносин – це взаємозв'язок зафіксованих в адміністративному праві суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративно-правових відносин [5, с. 44–47].

Юридичний факт – це конкретна життєва обставина, з якою норма адміністративного права пов'язує виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин. Юридичні факти в кількісному та якісному розумінні становлять собою складне явище, і тому наукова їх класифікація має не лише теоретичне, але й практичне значення. За визначеними критеріями вони можуть бути відповідною мірою класифіковані. По-перше, за відношенням до волі суб'єкта правовідносин це: 1) події, настання яких як юридичних фактів не залежить від волі суб'єктів адміністративного права; 2) діяння, що поділяються на: а) дії (вольові акти поведінки людей, які мають свідомо-вольовий характер); б) бездіяльність (пасивна поведінка суб'єктів права) [5, с. 44–47].

Враховуючи вищенаведену теорію адміністративного права, проведемо дослідження структури адміністративно-правових відносин за допомогою методів аналізу і синтезу. Всі вчені одностайні у своїх поглядах щодо структури адміністративно-правових відносин і виділяють такі основні елементи: суб'єкт, об'єкт, зміст та юридичний факт. Різниться точка зору В. Коваленка на назву одного з елементів адміністративно-правових відносин, а саме він замінює зміст адміністративних правовідносин на словосполучення юри-

дична основа. У свою чергу професор В. Галунько зазначає, що адміністративно-правові відносини є поєднанням фактичних суспільних відносин і адміністративно-правових норм, які надають фактичним суспільним відносинам адміністративно-правової форми і тому розрізняють фактичний і юридичний зміст адміністративно-правових відносин тощо.

Структури адміністративно-правових відносин, характеризується взаємопов'язаними невід'ємними статичними правовими елементами та динамічними (процедурними). До перших відносяться: 1) об'єкт адміністративно-правових відносин (матеріальні, духовні та інші соціальні цінності); 2) суб'єкти адміністративно-правових відносин як їх учасників, що мають суб'єктивні адміністративні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями; 3) зміст адміністративно-правових відносин як сукупність юридичних прав та обов'язків суб'єктів правовідносин. Динамічним (процедурним) елементом адміністративно-правових відносин є юридичний адміністративний факт як конкретна життєва обставина, з якою норма адміністративного права пов'язує виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Література

1. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – Київ : Атіка, 2007. – 624 с.
2. Колпаков В.К. Суб'єкти адміністративного права. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/252/%CA>.
3. Про охорону дитинства: Закон від 26.04.2001 р. № 2402-III // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2402-14/page2>.
4. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України : підручник / В.В. Коваленко. – Київ : Юрінком Інтер, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/knigi/433-kurs-adminstrativnogo-prava-ukrani-kovalenko-vv.html>.
5. Галунько В.В. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед та ін.]. – Херсон : Гринь Д.С., 2015. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 272 с.
6. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

Анотація

Горбач А. М. Структура адміністративно-правових відносин. – Стаття.

У статті розкрита новітня структура адміністративно-правових відносин, яка характеризується взаємопов'язаними невід'ємними статичними правовими елементами та динамічними (процедурними). До перших віднесені: 1) об'єкт адміністративно-правових

відносин (матеріальні, духовні та інші соціальні цінності); 2) суб'єкти адміністративно-правових відносин як їх учасників, що мають суб'єктивні адміністративні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями; 3) зміст адміністративно-правових відносин як сукупність юридичних прав та обов'язків суб'єктів правовідносин. Динамічним (процедурним) елементом адміністративно-правових відносин є юридичний адміністративний факт як конкретна життєва обставина, з якою норма адміністративного права пов'язує виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, правові елементи, публічна адміністрація, суб'єкт адміністративно-правових відносин, об'єкт адміністративних правовідносин, юридичний факт, зміст адміністративно-правових відносин, юридичні права, юридичні обов'язки.

Аннотація

Горбач А. Н. Структура адміністративно-правових відносин. – Стаття.

В статті раскрыта структура адміністративно-правових відносин, которая характеризується взаємозв'язаними статическими правовими елементами и динамическими (процедурными). К первым отнесены: 1) объект адміністративно-правових відносин (матеріальні, духовні и другие социальные ценности) 2) субъекты адміністративно-правових відносин как их участников, имеющих субъективные адміністративные права и юридические обязанности и наделенных специфическими юридическими свойствами; 3) содержание адміністративно-правових відносин как соотношения юридических прав и обязанностей субъектов правоотношений. Динамическим (процедурным) элементом адміністративно-правових відноше-

ний является юридический адміністративный факт как конкретная жизненная обстановка, с которой норма адміністративного права связывает возникновение, изменение или прекращение адміністративно-правовых отношений

Ключевые слова: адміністративно-правовые отношения, правовые элементы, публичная администрация, субъект адміністративно-правовых отношений, объект адміністративных правоотношений, юридический факт, содержание адміністративно-правовых отношений, юридические права, юридические обязанности.

Summary

Horbach A. M. Structure of administrative-legal relations. – Article.

The article reveals the newest structure of administrative-legal relations. Which is characterized by inter-related legal and procedural elements. The first ones are as follows: 1) the object of administrative-legal relations (material, spiritual and other social values); 2) subjects of administrative-legal relations, as their participants having subjective administrative rights and legal obligations and endowed with specific legal properties; 3) the content of administrative-legal relations, as the aggregate of legal rights and obligations of subjects of legal relations. Procedural element of administrative-legal relations is a legal administrative fact, as a concrete life situation, with which the norm of administrative law links the emergence, change or termination of administrative-legal relations.

Key words: administrative-legal relations, legal elements, public administration, subject of administrative-legal relations, object of administrative legal relations, legal fact, content of administrative-legal relations, legal rights, legal obligations.