

.....

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.9:351

С. І. Бевз

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН В МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Статтю присвячено питанням сутності адміністративно-правових відносин в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. У статті проаналізовано наукові погляди на поняття «адміністративно-правові відносини», висловлено авторські міркування щодо проявів відповідних відносин в практиці державного управління господарською діяльністю та їх ознак.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, державне управління господарською діяльністю, механізм адміністративно-правового регулювання, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічної адміністрації.

Постановка проблеми. Здійснення державного управління господарською діяльністю фактично відбувається в межах певних правовідносин, які є предметом регулювання тієї або іншої галузі права. Основна дискусія відносно природи відносин, що виникають, змінюються та припиняються при здійсненні державного управління господарською діяльністю, триває між представниками науки господарського та адміністративного права. Проте з'ясування характерних рис відповідних відносин дозволяє розмежувати їх та виокремити саме адміністративно-правові.

Цінність правового механізму і його змісту, як слушно вказує Голосніченко І.П. [1, с. 96], полягає у виникненні під його впливом необхідних реальних відносин, збіг проектних з тими, що фактично проявляються в поведінці людей, їхніх проступках. Оскільки правовідносини можуть розглядатися і як норматив, і як явище, що реалізується через поведінку людей,

то їх можна вважати й засобом впливу (встановлення прав і обов'язків), і об'єктом (акти поведінки).

Тому для розуміння механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю потребує з'ясування питання щодо сутності адміністративно-правових відносин в ньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Адміністративно-правові відносини були предметом дослідження В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцька, І.П. Голосніченка, Т.О. Коломоєць, С.О. Короєда, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Р.С. Мельника, О.І. Харитонової та інших вчених-адміністративістів. Досліджуючи адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правове забезпечення певної сфери, науковці здебільшого звертаються до питань адміністративно-правових відносин у відповідній сфері. Проте останнім часом в контексті політики дерегуляції

господарської діяльності питання державного управління господарською діяльністю, адміністративно-правового регулювання відповідної діяльності держави не знаходять свого відбиття в наукових пошуках, що також зумовлює актуальність теми даної статті.

Мета статті – з'ясувати сутність адміністративно-правових відносин в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю, сформулювати ознаки відповідних відносин на основі аналізу наукових поглядів на адміністративно-правові відносини, їх характерних рис (основних ознак).

Виклад основного матеріалу. Харитонова О.І. в дисертації «Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа» дає поняття адміністративно-правових відносин як урегульованих адміністративно-правовою нормою суспільних відносин, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави [2, с.193]. В навчальній літературі адміністративно-правові відносини визначають як суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами та обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державного і самоврядного) управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [3, с. 43–44]; як врегульовані нормами адміністративного права 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, с. 178]; вид суспільних відносин, які виникають щонайменше між двома суб'єктами та регулюються нор-

мами адміністративного права [5, с.120]. Як бачимо, суттєвої різниці у викладених підходах немає. Як відмічає Курило В.І. [6, с. 37] адміністративно-правові відносини зображують вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру. Іншими словами, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що адміністративно-правова норма від імені держави визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається «спілкування». Ці правила формулюються у вигляді взаємних прав і обов'язків. Проте одним з найбільш принципових видів адміністративно-правових відносин є ті, що виникають між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою [5, с.120].

Демократизація правового регулювання, запровадження диспозитивності в адміністративно-правове регулювання, зміна підходів до розуміння поняття «державне управління», до засад побудови взаємовідносин між державою та приватними особами зумовили появу серед адміністративно-правових відносин так званих «сервісних» відносин, що мають прояв насамперед в адміністративно-правових відносинах з державного управління господарською діяльністю. Тому можемо стверджувати, що адміністративно-правові відносини в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю відбивають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів державного управління господарською діяльністю, через що між ними виникають сталі правові зв'язки владного та/або сервісного характеру.

Результати проведеного нами аналізу правового регулювання державного управління господарської діяльності дають підстави для висновку, що до адміністративно-правових відносин в цій сфері належать ті, що виникають між суб'єктами, що здійснюють державне управ-

ління, та приватними особами, а також ті, що виникають лише між суб'єктами, що здійснюють державне управління. Останні мають, як правило, владний характер, тоді як адміністративно-правові відносини між суб'єктами, що здійснюють державне управління, та приватними особами здебільшого сервісний характер, що не виключає владний характер відносин, які передують таким «сервісним» відносинам.

Ми вважаємо, що до адміністративно-правових відносин, можна, зокрема, віднести розробку, узгодження та схвалення програм розвитку, планів регуляторних актів тощо, визначення органів виконавчої влади, що здійснюють державне управління господарською діяльністю, передачу об'єктів державної власності, розробку та прийняття підзаконних нормативно-правових актів, застосування заходів державного регулювання господарської діяльності, надання державної допомоги суб'єктам господарювання, надання бухгалтерської звітності до фіскальних органів, здійснення перевірок суб'єктів господарювання, ліцензування видів господарської діяльності.

Необхідно розмежовувати адміністративно-правові відносини в адміністративно-правовому регулюванні державного управління господарською діяльністю та адміністративно-правові відносини, що виникають, змінюються і припиняються при здійсненні державного управління господарською діяльністю. Перші є засобом впливу (встановлення прав і обов'язків), інші – об'єктом. Фактично перші є абстрактними та не існують, а їх модель закладена в адміністративно-правовій нормі. Тому безпосереднім засобом впливу є відповідна адміністративно-правова норма. Адміністративно-правові відносини в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю є площиною для реалізації відповідних норм, їх виникнення, зміна та припинення свідчать про те, що механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю працює. Ефективність його роботи може визначатися в залежності від досягнення мети відповідного регулювання – встановлення пра-

вового господарського порядку. Саме для її досягнення і створюється механізм, адміністративно-правові відносини в якому зумовлені визначеною метою функціонування механізму загалом.

Адміністративно-правові відносини в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю диференціюються залежно від функції державного управління, яка виконується.

Враховуючи те, що прогнозування, планування та організація господарської діяльності здійснюється відносно обмеженого кола осіб, можна констатувати, що адміністративно-правові відносини між особою приватного права та суб'єктом, який здійснює державне управління, при виконанні цих функцій не виникають. Виконання відповідних функцій державного управління відносно господарської діяльності передбачає виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин між суб'єктами, які здійснюють державне управління, реалізуючи владні повноваження, тому мають владний характер. Правовідносини між особою приватного права та суб'єктом, який здійснює державне управління, виникають лише при виконанні функцій регулювання, обліку та контролю.

Одним з самих складних в правознавстві питань є питання про характер зв'язку між правовим відношенням і юридичною нормою [7, с. 273]. Адміністративно-правова практика доводить можливість здійснення регулювання нормами адміністративного права за межами правовідносин, наприклад, реалізація адміністративно-правових норм шляхом їх додержання. Такий варіант реалізації норм являє собою пасивну поведінку суб'єкта адміністративного права, який не допускає порушень приписів відповідних норм, і тому ця поведінка не потребує взаємодії з іншими суб'єктами [4, с. 178]. Використання програмних та прогнозних показників суб'єктами господарювання, вибір організаційно-правової форми господарської діяльності також не потребує взаємодії з суб'єктами владних повноважень. Проте при виконанні цих функцій державного управління, до дотримання

відповідних норм, виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини між самими суб'єктами, що здійснюють державне управління.

Як відмічається в літературі [4, с. 178], першорядна роль у визначенні змісту адміністративно-правових відносин належить їх сторонам (суб'єктам). Такими сторонами виступають суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків, котрі здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Вирішальною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що однією зі сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми. Така особливість, ознака адміністративно-правових відносин виокремлюється майже в кожному навчальному посібнику, підручнику з адміністративного права. Проте в навчальних посібниках, підручниках 2015–2018 років науковці все активніше використовують новий термін «суб'єкт публічної адміністрації».

Петров Є.В. у своїй дисертаційній роботі 2012 року робить слушний висновок, що «дотепер у вітчизняній науці адміністративного права чіткого та усталеного розуміння змісту категорії «публічна адміністрація» не склалося, оскільки різні автори у певних моментах принципово по-різному підходять до тлумачення останньої» [8, с. 204]. Біла В.Р. у 2018 році звертає увагу на те, що «категорія «публічне адміністрування» вже ставала предметом наукових досліджень, однак серед учених і по сьогодні немає єдності у розумінні її обсягу та змісту» [9, с. 62]. Зокрема, висловлюється позиція [5, с. 42], що до суб'єктів публічної адміністрації необхідно насамперед віднести органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень (у разі виконання функції органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування).

Ми вважаємо недоцільним відносити суб'єктів делегованих повноважень до суб'єктів публічної адміністрації. Тим паче автори цього ж навчального посібника на сторінці 169 зазначають, що суб'єкт делегованих повноважень після отримання таких повноважень статусу суб'єкта публічної адміністрації не набуває. Таким чином, маємо ситуацію: певний суб'єкт має повноваження іншого суб'єкта. Фактично, таке явище нагадує інститут представництва. Тому суб'єкти делегованих повноважень і суб'єкти, які можуть такі повноваження делегувати, повинні мати різний правовий статус.

В літературі також звертається увага на те, що «не варто стверджувати, що обов'язковим учасником адміністративних правовідносин є орган виконавчої влади. Таке твердження <...> не відповідає об'єктивній реальності. Не заглиблюючись у проблему, нагадаємо лише про існування «міжгілкових» органів управління (наприклад, Вищої ради юстиції¹ чи Рахункової палати), «суб'єктного парадокса» адміністративного права – адміністративної комісії, інституту делегування повноважень тощо. Отже, специфічність складу адміністративних відносин полягає в тому, що одному з їх учасників держава надала право здійснювати державне управління, управлінські повноваження, які він і реалізовує в адміністративних правовідносинах [10, с. 207].

Законодавець використовує здебільшого термін «суб'єкт владних повноважень» (Закон України «Про інформацію», Кодекс адміністративного судочинства України, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень»), розуміючи під ним орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, іншого суб'єкта при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. «Запровадження цього терміна неоднозначно було сприйнято вченими (див. праці М.І. Смоковича [11], О.П. Рябченко [12], К.Ю. Пуданс-Шушлебінна [13], Н.Б. Писа-

¹ Реорганізовано та утворено Вищу раду правосуддя за Законом України від 21 грудня 2016 року «Про Вищу раду правосуддя»

ренко, В.А. Сьоміна [14] та інших), проте у правозастосовчій практиці державних органів, органів місцевого самоврядування він широко використовується» [15, с. 145], а до чинного законодавства ще не було внесено змін з метою вдосконалення термінологічного позначення єдиним терміном суб'єктів, які наділені владними повноваженнями, є обов'язковою стороною (однією або всіма) адміністративно-правових відносин.

В контексті даної статті не вбачається необхідним аналізувати термінологічну визначеність відповідних суб'єктів. Тому зазначимо, що, на наш погляд, використання терміну «суб'єкт владних повноважень» є доцільнішим і таким, що більш вдало відбиває правовий статус обов'язкової сторони адміністративно-правових відносин, наявність якої зумовлює одну з характерних рис відповідних відносин, та є коректнішим в частині включення до таких суб'єктів делегованих повноважень.

Висновки та пропозиції. Виходячи з вищезазначеного, серед ознак адміністративно-правових відносин в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю можна виокремити такі ознаки: виникають, змінюються та припиняються на підставі адміністративно-правових норм; мають владний та/або сервісний характер; диференціюються залежно від функції державного управління, яку держава реалізує відносно господарської діяльності; хоча б однією зі сторін є суб'єкти владних повноважень; їх виникнення зумовлено необхідністю досягнення мети адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю – встановлення правового господарського порядку. Адміністративно-правові відносини в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю можна визначити як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що мають владний та/або сервісний характер залежно від функції державного управління, яку реалізує держава відносно господарської діяльності у відповідних відносинах, в яких сторони взає-

модіють з метою встановлення правового господарського порядку та хоча б однією з них є суб'єкт владних повноважень.

Список використаної літератури:

1. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права : монографія. Київ : Вища школа, 1991. 207 с.
2. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини : концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид.наук. Одеса, 2004. 435 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у двох томах/редкол.: В.Б. Аверьянов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. Том 1: Загальна частина. 584с.
5. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
6. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за ред. проф. Галуцька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. Т. 1. 272 с.
7. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / под ред. проф. М.Н. Марченко. Теория права. Москва : Издательство «Зерцало», 1998. Том 2. 640 с.
8. Петров Є.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2012. 417 с.
9. Біла В.Р. До питання сутності та змісту категорії «публічне адміністрування». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 35. Том 1. С. 62–64.
10. Ніканорова О.В. Адміністративно-правові відносини : ознаки та класифікація. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Випуск 6-1. Том 2. С. 206–210
11. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 301 с.
12. Рябченко О.П. До питання про необхідність уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень». *Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного*

- судочинства України: міжнар. наук.-практ. конф., 25-26 січня 2007 року : тези допов. Харків : Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. 2007. С. 244–246
13. Пуданс–Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 212 с.
14. Писаренко Н.Б., Сьоміна В.А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія. Харків : Право, 2012. 135 с.
15. Анпілогов О.В. Структурне реформування територіального та галузевого управління регіональним комплексом : адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Логос, 2016. 400 с.
-

Бевз С. И. К вопросу административно-правовых отношений в механизме административно-правового регулирования государственного управления хозяйственной деятельностью

В статье рассматриваются вопросы сущности административно-правовых отношений в механизме административно-правового регулирования государственного управления хозяйственной деятельностью. Проанализированы научные подходы к понятию «административно-правовые отношения», приведены авторские размышления относительно проявлений соответствующих отношений в практике государственного управления хозяйственной деятельностью и их признаков.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, государственное управление хозяйственной деятельностью, механизм административно-правового регулирования, субъект властных полномочий, субъект публичной администрации.

Bevz S. Administrative and legal relations in the mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity

The article is devoted to questions of the essence of administrative and legal relations in the mechanism of administrative-legal regulation of state management of economic activity. The scientific views on the concept of «administrative and legal relations» are analyzed, author's arguments about the manifestations of the relevant relations in practice and their features are expressed.

Key words: administrative and legal relations, state management of economic activity, mechanism of administrative and legal regulation, subject of authority, subject of public administration.