

УДК 351.74 + 342.56

О.Г. Циганов,
кандидат технічних наук, доцент

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЩОДО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

У статті розкрито сутність та зміст адміністративно-правових відносин як урегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, установлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами.

Наголошується, що в умовах сучасного державотворення важливе значення має демократизація взаємовідносин органів публічної влади з фізичними та юридичними особами, а у предметі адміністративного права домінуючими стають не державно-управлінські, а публічно-сервісні відносини.

Автором аналізуються найбільш характерні особливості й дається власне визначення правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, публічно-сервісні відносини, адміністративні послуги, правоохоронна діяльність.

В статье раскрыто сущность и содержание административно-правовых отношений как урегулированных нормами административного права общественных отношений, в которых их стороны (субъекты) взаимосвязаны и взаимодействуют путем осуществления субъективных прав и обязанностей, установленных и гарантированных соответствующими административно-правовыми нормами.

Отмечается, что в условиях современного государства важное значение имеет демократизация взаимоотношений органов публичной власти с физическими и юридическими лицами, а в предмете административного права доминирующими становятся не государственно-управленческие, а публично-сервисные отношения.

Автором анализируются наиболее характерные особенности и дается собственное определение правоотношений по предоставлению административных услуг в сфере правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: административные правоотношения, публично-сервисные отношения, административные услуги, правоохранительная деятельность.

Paper reveals the essence and content of administrative and legal relations as social relations regulated by the norms of administrative law, in which their parties (subjects) are interrelated and interact through the exercise of subjective rights and obligations established and guaranteed by the relevant administrative and legal norms.

It is noted that in the conditions of the modern state, democratization of the relations between public authorities and individuals and legal entities is of a great importance, and in the subject of administrative law, not public-management but public-service relations become dominant ones.

The author analyzes the most characteristic features and gives his own definition of legal relationships for the provision of administrative services in the field of law enforcement.

Keywords: *administrative relations, public-service relations, administrative services, law enforcement activity.*

У будь-якому суспільстві наявні різноманітні суспільні (соціальні) відносини між окремими людьми або групами людей в якості різних взаємодій та зв'язків між ними, що встановлюються в процесі їхньої спільної практичної та духовної діяльності. Такі відносини до певної міри упорядковані, організовані за допомогою різних видів соціальних норм. Значна частина цих відносин регулюється нормами права як особливим видом соціальних норм. Регулюючи ті чи інші відносини, право надає їм правового характеру, юридичної форми.

Автори навчального посібника “Загальна теорія держави та права” визначають правовідносини як урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпе-чуються державою [3, с. 41]. Отже, правові відносини поєднують фактичні суспільні відносини й правові (юридичні) норми. Крім того, на відміну від інших суспільних відносин правові відносини охороняються державною владою від порушень. З огляду на це, можна стверджувати, що в загальному розумінні адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, які урегульовані нормами адміністративного права [1, с. 44].

Так, О.І. Харитонова справедливо зазначає, що правові відносини у галузі публічного права взагалі, а отже, і в галузі адміністративного права зокрема, виникають, змінюються та припиняються тільки на підставі (за умови наявності) правових норм, що містяться в актах законодавства, котрі безпосередньо породжують правові відносини і реалізуються через них. Між цими явищами (нормою, що встановлена актом адміністративного законодавства та адміністративно-правовими відносинами) причинний зв'язок. Саме у публічних, зокрема адміністративно-правових відносинах, досягається мета правової норми, проявляється її реальна сила та ефективність [8, с. 41].

Адміністративно-правові відносини відображають 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 легітимного суб'єкта правотворчості визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається взаємодія між учасниками зазначених відносин. Ці правила формуються у вигляді взаємних прав та обов'язків [1].

Зауважимо, що донедавна характерною ознакою українського адміністративного права була істотна деформація його ролі. Як наголошував В.Б. Авер'янов, рудиментом радянського періоду слід уважати абсолютизацію лише двох аспектів суспільного призначення адміністративного права: насамперед, як засобу управлінського впливу держави на суспільні процеси, тобто як права управління (або права “адміністрування”), а також – як права “юрисдикційного” (або “поліцейського”), що регламентує застосування державою у відносинах з громадянами різноманітних засобів адміністративного примусу, зокрема заходів адміністративної відповідальності. Таке уявлення консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію “панування держави” над людиною, де людині відводиться місце лише

керованого об'єкта, на який спрямовані владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус з боку державних органів [2, с. 236–237].

Відповідно до зазначеного, адміністративно-правові відносини розглядалися як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, внаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру.

В умовах сучасного державотворення важливе значення має демократизація взаємостосунків органів публічної влади з фізичними та юридичними особами. Розвиток та реформування адміністративного права мають орієнтуватися на те, щоб забезпечувати права і свободи громадян у сфері функціонування публічної влади. Тому на сьогодні вже не виникає сумнівів, що процес перетворення адміністративного права в Україні просувається у напрямі формування його як провідної галузі публічно-правового регулювання взаємовідносин між державою та людиною, що є загальноприйнятим стандартом у демократичних країнах світу. За допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів) здійснюються зовнішнє вираження і юридичне оформлення публічного інтересу в державному управлінні, де публічний інтерес – це інтерес соціальної спільноти, що визнаний і задоволений державою. При цьому визначення публічності інтересу здійснюється шляхом його правового забезпечення, тобто фіксації в нормах права і встановленні механізму реалізації [10, с. 110]. Отже, в предметі сучасного адміністративного права домінуючими стають не державно-управлінські, а публічно-сервісні відносини, тобто відносини, що складаються під час діяльності відповідних органів публічної адміністрації щодо забезпечення конкретним приватним особам належних умов для ефективної реалізації та захисту їхніх прав і охоронюваних законом інтересів.

Публічно-сервісні відносини, які на відміну від управлінських відносин мають несубординаційний характер, передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підвладний об'єкт, а їх двосторонню взаємодію. Інакше кажучи, як суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання конкретно визначених обов'язків, тобто її належної поведінки, так і приватна особа має аналогічне право стосовно зазначеного суб'єкта. Отже, у принциповому вигляді публічно-сервісні відносини за своєю схемою наближені до природи зобов'язальних правовідносин, коли права та обов'язки сторін повинні виконуватися за загальним правилом одночасно.

За цих умов приватна особа, що потрапляє у сферу дії оновленого адміністративного права, має позиціюватися передусім як головний адресат виконуваних публічною владою обов'язків (шляхом надання публічних послуг) [2, с. 247–250].

Таким чином, зважаючи на “людиноцентристську” спрямованість нової доктрини адміністративного права та ґрунтуючись на сучасному визначенні предмета цієї галузі права, адміністративно-правові відносини можна визначити 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.

На думку В.К. Колпакова, класифікація адміністративних правовідносин за сферою виникнення відбиває структуру предмета сучасного адміністративного права. З огляду на зазначене, вони поділяються на: 1) відносини публічного управління; 2) відносини адміністративних послуг; 3) відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; 4) відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил [4].

Щодо відносин із надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, то вони виникають у процесі взаємодії, з одного боку, правоохоронного органу (як складової системи відповідних органів виконавчої влади та військових формувань держави) та, з другого боку, фізичної або юридичної особи приватного права стосовно певних об'єктів, тобто соціальних благ, що задовольняють інтереси й потреби цієї особи у правоохоронній сфері, а саме – створення організаційних умов для реалізації її прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на неї законом обов'язків у зазначеній сфері.

На підставі аналізу викладених вище положень, урахувавши особливості адміністративно-правового регулювання діяльності з надання адміністративних послуг у сфері правоохорони, можна виділити найбільш характерні ознаки адміністративних правовідносин у зазначеній сфері. По-перше, це одна з форм суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративного права. По-друге, це відносини між органами публічної влади та особами приватного права у сфері правоохоронної діяльності. По-третє, в основі цих відносин перебуває режим реординаційних зв'язків, які виникають, як правило, за ініціативою суб'єкта, що не має владних повноважень, при його зверненні до органів публічної влади. По-четверте, ці відносини є публічно-сервісними й на відміну від управлінських відносин мають несубординаційний характер (а саме: реалізуються на засадах рівності сторін), а також передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підвладний об'єкт, а двосторонню взаємодію їх учасників. По-п'яте, метою цих відносин є встановлення та забезпечення умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів особи приватного права або виконання покладених на цю особу законом обов'язків. По-шосте, один із суб'єктів цих відносин (а саме: правоохоронний орган) щодо іншого суб'єкта є носієм юридично-владних повноважень, якими його наділяють адміністративно-правові норми. По-сьоме, ці відносини виникають з приводу прийняття та виконання уповноваженим суб'єктом відповідного владного, обов'язкового рішення – адміністративного акта. По-восьме, реалізація суб'єктивних прав і здійснення юридичних обов'язків особою приватного права забезпечуються можливістю застосування до неї заходів державного примусу з боку носія владних повноважень. По-дев'яте, суперечки, що виникають між сторонами цих відносин, вирішуються як у судовому, так і в позасудовому порядку, тобто шляхом прямого розпорядження правомочного органу.

Що стосується восьмої характерної ознаки адміністративних правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, то в як приклад можливості застосування носієм владних повноважень заходів державного примусу до особи приватного права можна послатися на п. 3 ст. 39 р. V Закону України “Про Національну поліцію”: “Поліція відповідно до порядку, визначеного Міністерством внутрішніх справ України, вилучає зброю, спеціальні засоби, боєприпаси, вибухові речовини та матеріали, інші предмети, матеріали і речовини, щодо зберігання і використання яких визначено спеціальні правила чи порядок та на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, а також опечатує і закриває об'єкти, де вони зберігаються чи використовуються (у тому числі стрілецькі тири, стрільбища невійськового призначення, мисливські стени, підприємства і майстерні з виготовлення та ремонту зброї, спеціальних засобів, боєприпасів, магазини, в яких здійснюється їх продаж, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поведінки з ними та їх застосування) у випадку виявлення порушення правил поведінки з ними та правил їх використання, що загрожують громадській безпеці, до усунення таких порушень” [6].

На підставі викладеного вважаємо за доцільне визначити адміністративно-правові відносини щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, як правило, у зв'язку зі зверненням фізичної чи юридичної особи приватного права до правоохоронного органу як носія владних повноважень з приводу прийняття ним адміністративного акта, спрямованого на забезпечення умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів зазначеної особи або виконання покладених на цю особу законом обов'язків у правоохоронній сфері [9, с. 59].

Адміністративні правовідносини щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони поділяються на матеріальні та процесуальні. Матеріальні правовідносини є відносинами пасивного типу. Вони виражають статичну функцію права. Такі відносини складаються на основі уповноважуючих і заборонних адміністративно-правових норм, тобто норм матеріальних. Так, у контексті нашого дослідження, матеріальні норми адміністративного права встановлюють юридичні межі та обсяг правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, визначають права, обов'язки та відповідальність учасників суспільних відносин у цій сфері, тобто фактично їх адміністративно-правовий статус. Основним джерелом матеріальних норм щодо сфери надання адміністративних послуг слід вважати Закон України "Про адміністративні послуги".

Своєю чергою процесуальні відносини – це відносини активного типу. Вони виражають динамічну функцію права. Для їх виникнення потрібна процесуальна норма. Адміністративно-процесуальні відносини складаються у зв'язку з вирішенням індивідуально-конкретних справ і регулюються адміністративно-процесуальними нормами. Наприклад, адміністративно-процесуальними є відносини, пов'язані з організацією та порядком надання адміністративних послуг, вирішенням заяв і скарг суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг на дії осіб, уповноважених їх надавати, тощо.

Переважає більшість процесуальних норм адміністративного права сприяє реалізації матеріальних норм, оскільки регламентує процедуру реалізації прав і здійснення обов'язків, установлених матеріальними нормами. Також наявні процесуальні норми, котрі мають цілком "автономне" значення, тобто безпосередньо не пов'язані з потребами реалізації матеріальних норм (як, наприклад, норми, що регулюють процесуальні відносини в адміністративному судочинстві).

Основоположним документом, що охоплюватиме комплекс адміністративно-процедурних норм, пов'язаних із функціонуванням публічної адміністрації, зокрема щодо надання адміністративних послуг, має стати Адміністративно-процедурний кодекс України, розроблений Міністерством юстиції України. Проект цього Кодексу знаходиться на розгляді Верховної Ради України [7]. Утім на сьогодні більшість процедурних аспектів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності регулюються відомчими інструкціями правоохоронних органів, що негативно впливає на якість надання адміністративних послуг і сприяє росту корупційних ризиків.

Слід підтримати висновок І.М. Шопіної про те, що матеріальні норми мають своїм головним призначенням регулювання соціальних зв'язків, зважаючи на їх зміст, а процесуальні – забезпечення реалізації матеріально-правового змісту в найбільш раціональній формі [10, с. 142]. Оскільки процесуальне право виникає у зв'язку з необхідністю реалізації норм матеріального права в певній процесуальній формі, то, на думку М.І. Поліщука, можна стверджувати, що процесуальне право є похідним від матеріального і пов'язане з ним через таку проміжну ланку, як правозастосовна діяльність (правозастосовний процес) уповноважених на те

суб'єктів, яка зумовлює необхідність норм процесуального права, призначених регулювати специфічні, організаційні відносини, що складаються в процесі здійснення такої діяльності [5].

Таким чином, адміністративно-правові відносини належать до фундаментальних категорій науки адміністративного права. Їх місце і значення в теорії адміністративного права зумовлено зокрема тим, що будь-яке питання з цього приводу своїми коріннями сягає сутності предмета адміністративного права. Закріплення демократичних правових стандартів взаємовідносин людини та держави в особі її органів потребує реформування відповідних адміністративно-правових відносин з метою створення реального механізму забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

У предметі сучасного адміністративного права домінуючими стають не державно-управлінські, а публічно-сервісні відносини, тобто відносини, що складаються під час діяльності відповідних органів публічної адміністрації щодо забезпечення конкретним приватним особам належних умов для ефективної реалізації та захисту їхніх прав і охоронюваних законом інтересів.

Адміністративні правовідносини щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності можна визначити як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, як правило, у зв'язку зі зверненням фізичної чи юридичної особи приватного права до правоохоронного органу як носія владних повноважень з приводу прийняття ним адміністративного акта, спрямованого на забезпечення умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів зазначеної особи або виконання покладених на цю особу законом обов'язків у правоохоронній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України : навчальний посібник / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд та ін. ; за ред. проф. В.В. Галунька. – Херсон : Гринь Д.С., 2015. – Т. 1. Загальне адміністративне право : – 272 с.
2. 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. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
3. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А.М. Колодій [та ін.] ; ред. В.В. Копейчиков ; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 317 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини : поняття та види / В.К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. – 2013. – № 1. – С. 101–104. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.
5. Полищук Н.И. Эволюция идеи права и правовые отношения : вопросы теории и практики / Н.И. Полищук ; под ред. С.А. Комарова. – СПб. : Изд-во юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2005. – 458 с.
6. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
7. Темненко Н.С., Загоруля О.А. Правова основа захисту прав і свобод громадян в адміністративному порядку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/4629>.
8. Харитоновна О.І. Поняття і ознаки публічних правовідносин / О.І. Харитоновна // Вісник Академії правових наук України. – Харків, 2002. – № 1 (28). – С. 36–46.
9. Циганов О.Г. Характеристика адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності / О.Г. Циганов // Правові та організаційні засади забезпечення державою правоохоронної функції : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 27 травня 2016 р.) – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. – С. 57–59.
10. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : монографія / І.М. Шопіна. – К. : МП “Леся”, 2011. – 426 с.