

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.9:351

**І.М. Шопіна,**  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник

### УПРАВЛІНСЬКІ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ВІДНОСИНИ: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ

*У статті на підставі аналізу сутності адміністративних та управлінських відносин визначено спільні риси та відмінності між зазначеними видами відносин, на підставі чого можна проводити розмежування між ними.*

**Ключові слова:** управлінські відносини, адміністративні відносини, управління, адміністративне право, предмет адміністративно-правового регулювання.

*В статье на основании анализа сущности административных и управленческих отношений определены общие черты и различия между указанными видами отношений, на основании чего можно проводить разграничение между ними.*

**Ключевые слова:** управленческие отношения, административные отношения, управление, административное право, предмет административно-правового регулирования.

*In the paper on the basis of an analysis of the essence of administrative and management relations several similarities and differences between these types of relationships are identified.*

**Keywords:** management relations, administrative relations, management, administrative law, subject of administrative and legal regulation.

Поняття “управлінські відносини” та “адміністративні відносини” досить часто зустрічаються в науково-дослідній та навчальній літературі, разом з тим усталеної думки щодо їх співвідношення ще не склалося. Наслідками цього є суперечності в розумінні сутності цих видів суспільних відносин, їх місця та ролі в державному управлінні. Зміст та особливості управлінських та адміністративних відносин досліджували у своїх роботах такі вчені, як В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, Ю.А. Тихомиров, М.М. Тищенко, О.І. Харитонова та інші науковці. Однак питання співвідношення цих відносин висвітлено ще недостатньо, що обумовлює актуальність та новизну цієї статті. Метою написання статті є визначення спільного та відмінного між управлінськими та адміністративними відносинами.

Проблема взаємозв'язку між адміністративно-правовими та управлінськими відносинами обумовлена складним діалектичним зв'язком між правовим регулюванням та управлінням. З цього приводу В.Д. Малков зазначає, що співвідношення правового регулювання і управління обумовлене такими факторами. По-перше, тим, що право виникло значно пізніше інших нормативних систем і, головним чином, на основі їх, тобто феномен управління виник ще в додержавний період розвитку людства. По-друге, і правове регулювання, і управління відіграють

у суспільстві службову роль. По-третє, і право, і управління мають відмінності в сутності впливу на суспільні відносини – правова норма сама по собі не здатна реалізовувати такі відносини, вони можуть реалізуватися лише в процесі управління. При цьому правове регулювання має більш стабільний характер ніж управління, обов'язковими принципом і критерієм ефективності якого є висока оперативність. По-четверте, право регулює не лише управлінські, але й інші види суспільних відносин, а управління використовує не лише правові засоби регулюючого впливу. По-п'яте, право встановлює лише загальні межі управлінської діяльності, надаючи можливість широкого вибору шляхів і методів вирішення соціальних проблем. По-шосте, механізм правового регулювання – це сукупність правових засобів, а механізм соціального управління охоплює цілі, функції, методи, принципи. По-сьоме, завжди є і будуть зберігатись управлінські відносини, не врегульовані правом через непотрібність чи неможливість їх регламентації або недосконалість правового регулювання. По-восьме, нормативна регламентація перетворює в загальне надбання те, що знайдено науковою і передовою практикою й корисно для підвищення ефективності управління [1, с. 89–90].

Варто погодитися із думкою В.Д. Малкова щодо складного діалектичного зв'язку між правом та управлінням, який обумовлює взаємний вплив та обумовленість одне одним. Зазначене свідчить і про існування тісного зв'язку між адміністративно-правовими та управлінськими відносинами.

Особливості цього зв'язку полягають у такому. Управлінські відносини опосередковуються не тільки адміністративним, а й іншими галузями права. Поняття цих відносин є більш широким. Лише частина з них, визначена в законодавстві, регулюється адміністративним правом, а отже, і входить до предмета останнього [2, с. 8]. З моменту правового врегулювання управлінські відносини, пов'язані із забезпеченням роботи органів судової влади, набувають офіційного правового характеру і при наступному правозастосуванні функціонують вже як адміністративно-правові зв'язки [3].

Як справедливо зазначає О.І. Харитонова, предметом адміністративного права є низка адміністративно-правових відносин, серед яких можна виокремити управлінські відносини, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами державної виконавчої влади своїх виконавчо-розпорядчих функцій (відносини, що складаються у процесі державного впорядкування різних сфер суспільного життя; відносини, що складаються внаслідок надання фізичним та юридичним особам різноманітних управлінських послуг; відносини щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян; державно-службові правовідносини). Особливістю цих відносин є те, що вони виникають тільки в результаті владної діяльності, діяльності державно-управлінської, від імені держави і в них завжди бере участь відповідний виконавчо-розпорядчий орган. Узагальнений перелік управлінських відносин, які є предметом адміністративного права, на її думку, виглядає таким чином:

управлінські відносини, у рамках яких безпосередньо реалізуються завдання, функції і повноваження органів виконавчої влади;

управлінські відносини внутрішньо-організаційного характеру, що виникають у процесі діяльності суб'єктів законодавчої (представницької) і судової влади, а також органів прокуратури;

управлінські відносини, що виникають за участю суб'єктів місцевого самоврядування;

окремі управлінські відносини організаційного характеру, що виникають у сфері “внутрішнього” життя суспільних об'єднань та інших недержавних форму-

вань, а також у зв'язку зі здійсненням громадськими об'єднаннями зовнішньовладних функцій і повноважень [4, с. 155].

При цьому О.І. Харитонова зазначає, що управління існує у всіх сферах громадського життя. У багатьох випадках управлінська діяльність настільки специфічна, що її регламентують норми не адміністративного, а інших галузей права. Так, управлінську діяльність адміністрації організацій щодо їхніх працівників регулює трудове право, управлінські відносини, пов'язані з фінансовими, – фінансове право тощо [5, с. 97–99]. Тому необхідно у визначенні предмета адміністративного права внести таке уточнення: воно регулює управлінські відносини, за винятком тих, які регламентовані іншими галузями права України. Тут слід погодитися з думкою В.Б. Авер'янова про те, що управлінські відносини не можна вважати ключовою характеристикою предмета адміністративного права [6, с. 147]. Крім цього, до предмета адміністративного права входять також відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративними судами адміністративно-юрисдикційних повноважень, а також відносини, що складаються в процесі застосування заходів адміністративного примусу [4, с. 155–158].

Необхідно також взяти до уваги думку російського дослідника Ю.М. Старілова, який вважає, що до предмету адміністративно-правового регулювання входять такі види відносин: 1) управлінські відносини, які виникають у межах організації публічного управління (організаційне публічне право); 2) управлінські відносини, у межах яких реалізуються функції і повноваження органів виконавчої влади; відносини, які виникають між різними ланками системи виконавчої влади і органів публічного управління; 3) управлінські відносини, пов'язані з діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування, і які виникають при здійсненні управлінського процесу; 4) управлінські відносини внутрішньоорганізаційного характеру, що виникають у процесі функціонування суб'єктів представницької, судової влади та прокуратури; 5) відносини, пов'язані з розглядом справ про захист прав та свобод громадян від дій та рішень публічного управління (їх посадових осіб), які порушують права та свободи громадян; 6) управлінські відносини, що виникають при реалізації громадськими організаціями та іншими недержавними організаціями делегованих їм державою спеціальних повноважень з питань управлінської діяльності [7, с. 8–9].

Необхідно також зупинити увагу на підході Є.В. Курінного, який вважає, що предмет адміністративного права України – це система однорідних суспільних відносин регулятивного та охоронного, матеріального і процесуального характеру, в яких реалізуються права, свободи й обов'язки учасників владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту. Поза межами предмета адміністративного права виникають і функціонують регулятивні, матеріальні, владно-управлінські відносини, об'єкт яких пов'язаний із земельними або фінансовими ресурсами. Серед численних критеріїв класифікації адміністративно-правових відносин найбільш характерними є три: перший – визначає функціональне призначення окремих груп адміністративно-правових відносин (поділяє їх на два види – регулятивні та охоронні); другий – особливості змісту динамічних властивостей (матеріальні і процесуальні); третій – характер зв'язків між їх сторонами (вертикальні, горизонтальні і так звані діагональні). В основі архітекtonіки предмета адміністративного права лежить поділ правових відносин за функціональним призначенням. Відповідно до нього схема конструкції предмета адміністративного права складається з двох рівнів. Перший рівень формують відносини владно-управлінської діяльності, другий – відносини адміністративно-правового захисту. Кожна з цих груп суспільних відносин утворюється на підставі

адміністративно-правових норм, що складають окремі підгалузі адміністративного права. Регулятивні відносини адміністративного права складають переважну більшість відносин владно-управлінської сфери [8].

На підставі аналізу теоретичних підходів до сутності предмету адміністративного права та особливостей адміністративно-правових та управлінських відносин можна сформулювати відмінності між ними. По-перше, як свідчить дослідження з історії держави та права, управлінські відносини з'явилися значно раніше, ніж їх правове регулювання, і лише з закріпленням в законодавстві основних засад такого управління набули правового характеру. Тому управлінські відносини за часом виникнення є первинними, а адміністративно-правові – вторинними. По-друге, не всі управлінські відносини, які складаються в сфері управління, регулюються нормами адміністративного права. Оскільки управлінські відносини у широкому розумінні становлять систему взаємозв'язків між людьми з метою впорядкування та організації спільної життєдіяльності, у вузькому значенні – це зв'язки, які постійно діють між суб'єктами та об'єктами управління [9, с. 24–25], лише частина таких різноманітних зв'язків буде мати правовий характер. З цього приводу необхідно погодитися з Є.В. Додіним, що не всі відносини у сфері публічного управління потребують впливу адміністративно-правової норми. Крім того, не всі відносини можуть бути врегульовані з точки зору можливості правового впливу. Тому об'єктом адміністративно-правових норм є тільки ті управлінські відносини, які: а) об'єктивно потребують правового регулювання; б) можуть бути врегульовані правовою нормою. Значна частина суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління, регламентується іншими правовими засобами: індивідуальними актами (правозастосовчими актами); адміністративними угодами (договорами); деякі відносини – діловими звичаями, адміністративними прецедентами. Певне місце у регулюванні управлінських явищ і процесів посідають також норми неюридичного характеру – політичні, моральні (етичні), корпоративні тощо [10, с. 115–116]. Водночас не всі адміністративно-правові відносини є управлінськими за своєю сутністю: так, відносини, пов'язані із застосуванням заходів адміністративної відповідальності та з реалізацією юрисдикції адміністративних судів, не належать до управлінських. Отже, лише частина адміністративно-правових відносин належить до управлінських, і лише частина управлінських відносин є адміністративно-правовими. По-третє, управлінські відносини, які вирізняються найбільшою ефективністю, з часом знаходять своє правове закріплення і перетворюються на адміністративно-правові. Як приклад таких відносин можна навести відносини в інформаційній сфері діяльності органів внутрішніх справ, у сфері зв'язків з громадськістю тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / Под ред. В.Д. Малкова. – М. : Юрист, 1990. – 321 с.
2. *Запорожець М.П.* Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00. 07 / М.П. Запорожець ; Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2004. – 19 с.
3. *Стрижак А.А.* Адміністративно-правові відносини у галузі правосуддя : особливості та види / А.А. Стрижак // Право України. – 2004. – № 1. – С. 37–41.
4. *Харитонова О.І.* Адміністративно-правові відносини : концептуальні засади та правова природа : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О.І. Харитонова ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 435 с.
5. *Куций О.А.* Податкові правовідносини як різновид фінансово-правових відносин / О.А. Куций // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2002. – № 4. – С. 97–99.

6. *Авер'янов В.Б.* Державне управління у змісті предмета адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2 (37). – С. 147.
7. *Старилов Ю.Н.* Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система / Ю.Н. Старилов // Известия вузов. Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 3–24.
8. *Курінний Є.В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України : Монографія / Є.В. Курінний. – Д. : Юрид. акад. МВС України, 2004. – 340 с.
9. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України : Підручник / О.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч. : У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова); О.Ф. Андрійко, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Є.Б. Кубко. – К. : Видавництво “Юридична думка”, 2004. – 584 с.

Отримано 28.03.2014