

18. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С. 68–76.
19. Бельский К. С. О предмете и системе науки административного права // Государство и право. — 1998. — № 10. — С. 20.
20. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — С. 262.
21. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. — Харьков: Одиссей, 1999. — С. 19.
22. Васильев А. С. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. — Харьков: Одиссей, 2001. — С. 7.
23. Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М.: БЕК, 1995. — С. 25.
24. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. проф. В. С. Нерсесянца. — М.: НОРМА, 2001. — С. 342.
25. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. — М.: Юрист, 2001. — С. 49.

УДК 342.92

І. О. Картузова
канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права ОНЮА

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Сьогодні в Україні ведеться інтенсивна робота по створенню нових законодавчих актів, зміні вже діючих і скасуванню віджилих, застарілих актів. Однак уся багатогранна діяльність по відновленню і “шліфуванню” законодавства, зміні змісту багатьох основних галузей права не дасть бажаних результатів, якщо не приділити самої пильної уваги процесам реалізації правових норм.

Необхідним моментом оптимального розвитку процесів реалізації права, що оновлюється, є перетворення правових відносин. Правовідносини є одними з основних, фундаментальних понять правової науки, формою, в якій абстрактна норма отримує своє реальне буття, втілюючись в реальні, конкретні правовідносини. Правовідносини виражають, таким чином, особливий вид зв'язку права з регульованими ним суспільними відносинами, у якому діалектично поєднуються абстрактність норми з конкретністю даних суспільних відносин. Саме тому на всіх етапах розвитку юридичної науки проблеми правовідносин привертають пильну увагу вчених, які працюють в області не тільки теорії держави і права, але й у галузевих науках. У кожній з галузей з'являлися спроби визначити специфіку правовідносин, обумовлену предметом і методом правового регулювання у даній області суспільних відносин. Особливості правового регулювання різних галузей відбиваються в структурі правовідносин, співвідношенні прав і обов'язків, складі учасників та їх правовій характеристиці, засобах впливу на поведінку учасників. Дослідження правовідносин у різних галузях регулювання дає можливість глибше розкрити зв'язок предмета і методу, розкрити об'єктивні закономірності, співвідношення окремих видів суспільних відносин і правової форми.

Не можна сказати, що проблеми правовідносин не висвітлювалися в правознавстві. Теоретики держави і права присвятили правовідносинам і процесам реалізації права немало праць. Однак дослідженням адміністративно-процесуальних правовідносин у юридичній літературі приділялося недостатньо уваги, крім того дійсність змушує знову звернутися до цих питань і вимагає їхнього висвітлення у контексті нових реалій.

Проблеми правовідносин взагалі і процесуальних зокрема, найбільш складні у теорії права і в юридичній науці у цілому. Це визначається як постійними змінами умов громадського життя, які вимагають якісно нових підходів до дослідження правовідносин, так і самою складністю та багатоаспектністю цього юридичного явища. У юридичній науці на сьогоднішній день немає спеціальної загальнотеоретичної роботи, у якій досить повно і послідовно досліджуються теоретичні аспекти проблеми процесуальних правових відносин. З шестидесятих років ХХ ст. наукова думка виявляє інтерес до вивчення різних сторін процесуально-правових відносин. Тією чи іншою мірою ця проблема розроблена в працях С. С. Алексєєва, А. М. Васильєва, В. М. Горшенєва, О. Е. Лейста, Ю. Г. Ткаченко, Ф. Н. Фаткулліна, Р. О. Халфіної, Л. С. Явича, а також інших юристів-теоретиків, які ставили за мету виявити загальнотеоретичну природу процесуально-правових відносин. У працях Н. А. Чечіної, Н. Б. Зейдера, В. П. Бож'єва, П. Ф. Єлісейкіна і деяких інших розглядалися окремі види процесуально-правових відносин.

Всебічне дослідження адміністративно-процесуальних відносин, єдине в юридичній літературі, розпочав відомий учений В. Д. Сорокін ще в 1968 р. [1]. Відтоді такі дослідження вітчизняна правова наука, на жаль, не проводила.

Дослідження проблем адміністративно-процесуальних правовідносин вказує на те, що дискусійними залишаються такі питання, як поняття й ознаки адміністративно-процесуальних правовідносин, елементи їхньої структури, уявлення про об'єкт адміністративно-процесуальних правовідносин і про юридичні факти, що їх породжують, змінюють і припиняють.

Загальні уявлення про правовідносини, що склалися на сьогоднішній момент у теорії права, не відрізняються однозначністю, хоча існують відносно стійкі і поширені точки зору з цього приводу. Наприклад, до них можна віднести погляд на правовідносини як на суспільні відносини, врегульовані нормами права. Така точка зору була висловлена досить давно і розвивалася в подальшому [2]. Щодо визнання такого поняття чітко висловились Р. О. Халфіна, вказавши у своїй монографії на те, що “незважаючи на розходження словесних формулювань, сутність правовідносин бачиться в тому, що вони являють собою суспільні відносини, врегульовані нормами права” [4].

С. С. Алексєєв дає таке визначення правовідносин: це — “... індивідуалізований суспільний зв'язок між особами, який виникає на основі норм права і характеризується наявністю суб'єктивних юридичних прав та обов'язків і підтримується (гарантується) примусовою силою держави” [5].

Аналіз точок зору різних учених показує, що одні автори розуміють під правовідносинами врегульовані нормами права суспільні відносини, інші — специфічну форму взаємодії суб'єктів права. Існують й інші трактування правовідносин. Однак усі ці підходи схожі в тому, що вони тією чи іншою мірою пов'язані з суспільними відносинами.

У загальному плані статус правового для суспільних відносин означає те, що законодавець не тільки прагне встановити “правові програми” поведінки у вигляді прав, свобод, обов'язків потенційних учасників суспільно значимої ситуації і створити всілякі умови для адекватної реалізації цих програм, а й змушений також передбачити та знайти оптимальний спосіб законного й обґрунтованого розв'язання можливого конфліктного прояву в рамках даних відносин. Зокрема, держава зобов'язана відгородити учасників відносин від випадку і сваволі, забезпечити незалежність від будь-яких обставин та нормальний хід санкціонованих відносин. У випадку конфлікту держава повинна забезпечити в задалегідь установленому порядку доведення відносин, як справедливо зазначено, до “гарантованого результату” [6]. Іншими словами, врегульовані суспільні відносини дозволяють суб'єкту прогнозувати можливий розвиток подій і бути впевненим у випадку законслухняної поведінки (правомірної поведінки) у допомозі державних органів, якщо така допомога буде потрібна. Подібного роду передбачуваність пояснюється тим, що припустимі межі реалізації особистісного потенціалу в рамках правових відносин задаються, насамперед, вимогами правової норми і не повинні суперечити або, принаймні, не виходити за межі цих вимог.

Однак позитивний ефект від забезпечення з боку держави стабільності суспільних відносин при відомих обставинах може перетворитися у свою протилежність і призвести до найнесприятливіших наслідків. Це можливо тоді, коли механізми самоорганізації і самовдосконалення поступово виробляють нове розуміння меж поля свободи цих відносин, і це нове розуміння та, відповідно, прагнення людини поводитись по-новому входить у суперечність із уже сформованими стереотипами поведінки, закріпленими і забезпеченими примусовою силою держави. У цій переломній ситуації законодавець зобов'язаний вчасно вносити ті чи інші інновації в нормативну систему.

З огляду на загальне посилення про те, що правовідносини — це суспільні відносини, врегульовані нормами права, можна застосовувати наступне робоче визначення: адміністративно-процесуальні правовідносини — це суспільні відносини, врегульовані адміністративно-процесуальною нормою. Однак для визначення такого правового явища, як адміністративно-процесуальні правовідносини вищезазначеної тези недостатньо. Необхідно чітко визначити сферу, в якій складаються адміністративно-процесуальні правовідносини.

Як правило, коли говорять про адміністративно-процесуальні правовідносини, мають на увазі, що вони виникають при правозастосуванні, тобто при реалізації адміністративно-правових норм шляхом застосування. Тоді й встановлюються адміністративно-процесуальні норми, що регулюють визначені суспільні відносини.

Учені вважають, що такі відносини складаються при розгляді й розв'язанні особливого роду справ у сфері державного управління. Ці справи називають індивідуальними адміністративними чи індивідуальними управлінськими справами.

У діяльності органів державного управління постійно і безупинно виникає потреба розгляду і розв'язання питань управлінського характеру у відношенні конкретних юридичних чи фізичних осіб (наприклад, про державну реєстрацію підприємств, видачу ліцензій чи патентів, приватизацію громадянами житла, залучення до адміністративної відповідальності й ін.). Саме такі питання й називають індивідуальними управлінськими чи індивідуальними адміністративними справами.

Для того, щоб правильно вирішити ту чи іншу адміністративну справу, необхідно реалізувати відповідну норму матеріального адміністративного права, тобто застосувати розпорядження, які вона містить, до даної конкретної індивідуальної справи. Будь-яка матеріальна норма не може бути реалізована хаотично, а лише у визначеному порядку, для досягнення законного результату законними засобами. Порядок чи процедура реалізації норм матеріального адміністративного права встановлюється системою загальнообов'язкових правил, які охороняються державою. Ці правила закріплюються в нормативно-правових актах і виступають як адміністративно-процесуальні норми.

Таким чином, при розв'язанні індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління між різними суб'єктами виникають відносини, врегульовані адміністративно-процесуальними нормами, тобто адміністративно-процесуальні відносини. У них органічно сполучаються два фактори: їхня управлінська сутність і виникнення в ході розв'язання індивідуальних справ у сфері державного управління.

Природно, що коло адміністративно-процесуальних відносин визначається обсягом тієї частини державної діяльності, яка регламентується адміністративно-процесуальними нормами, і юридичним відображенням якої є відповідний вид процесу [7]. Мова йде про адміністративний процес, який нині трактується зовсім неоднозначно. Відомо, що в науці склалися дві найбільш поширені точки зору на поняття і межі адміністративного процесу: широка і вузька. Не зупиняючись докладно на цій проблемі, вкажемо, що ми є прихильниками широкого трактування адміністративного процесу, визначити який можна в такий спосіб. Адміністративний процес — це врегульований правом порядок розгляду індивідуальних адміністративних (управлінських) справ у сфері державного управління, а також порядок прийняття правових актів управління органами виконавчої влади, а в передбачених законодавством випадках — іншими уповноваженими на те органами.

Виведення поняття адміністративного процесу дає можливість окреслити коло адміністративно-процесуальних відносин, що складаються під час його здійснення. Отже, це відносини, що виникають при розгляді і розв'язанні всього обсягу індивідуальних адміністративних справ, а також відносини в процесі прийняття правових актів управління.

З огляду на усе вищевикладене можна дати наступне визначення: адміністративно-процесуальні відносини — це урегульовані правом суспільні відносини, які складаються для розв'язання індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління, а також по прийняттю правових актів управління органами виконавчої влади або іншими уповноваженими на те органами.

Адміністративно-процесуальні правовідносини — це частина всієї системи правових відносин, що складаються в Україні.

Першою особливістю адміністративно-процесуальних правовідносин є те, що вони виникають у сфері державного управління. Отже, адміністративно-процесуальні правовідносини, як і матеріальні адміністративно-правові відносини, мають управлінський характер [8].

Друга особливість полягає в тому, що названі відносини є процесуальними. Якщо перша особливість дозволяє відокремити адміністративно-процесуальні правовідносини від всіх інших, крім матеріальних адміністративно-правових відносин, що також виникають у сфері державного управління, то друга особливість дає можливість відмежувати процесуальні адміністративно-правові відносини від матеріальних управлінських відносин.

Управлінський характер матеріальних і процесуальних відносин є фактором, що їх зближує. З одного боку, це дозволяє виокремити обидва види адміністративно-правових відносин, з іншого боку — визначити сферу поширення адміністративно-процесуальних правовідносин.

Прихильники широкої концепції адміністративного процесу заперечують позиції ряду вчених, які обмежують сферу адміністративно-процесуальних правовідносин. Так, Н. Г. Саліщева зараховує до останніх відносини, що складаються при розв'язанні у встановленому законом порядку тільки деяких категорій індивідуальних справ. Якщо норми матеріального адміністративного права, вважає автор, стосуються всіх сторін виконавчо-розпорядницької діяльності, то норми процесуального адміністративного права мають порівняно вузьку сферу регулювання і застосування [9].

Однак, якщо матеріальні і процесуальні норми регулюють відносини, що складаються в сфері державного управління, то область регулюючого впливу процесуальних норм не може відрізнитися від області, у якій виявляється дія матеріальних адміністративно-правових норм. Це обумовлено, перш за все, службовим призначенням адміністративно-процесуальних норм, які існують для того, щоб забезпечити реалізацію відповідних матеріальних адміністративно-правових норм. Як відзначають О. М. Бандурка і М. М. Тищенко, якби не було матеріально-правових відносин, то самі по собі процесуальні відносини втратили б сенс. Інакше кажучи, немає необхідності регулювати те, чого немає [10]. Якщо ж погодитися з Н. Г. Саліщевою, то варто визнати, що процесуальні адміністративно-правові норми обслуговують лише

частину норм матеріального адміністративного права і отже, інша частина цих норм застосовується без участі процесуальних правил.

Як норма матеріального права передує у своїй дії застосуванню процесуальної норми, так і матеріальні відносини варто розглядати як попередню умову виникнення адміністративно-процесуальних відносин.

Ці відносини, як і адміністративно-процесуальні норми, також носять вторинний характер і є засобом реалізації, насамперед, матеріальних адміністративно-правових відносин.

Особливості адміністративно-процесуальних правовідносин мають бути простежені також при проведенні їхньої порівняльної характеристики з матеріальними адміністративними правовідносинами.

Адміністративно-процесуальні відносини, маючи загальний з матеріальними адміністративно-правовими відносинами управлінський характер, відрізняються від них рядом ознак, що у своїй сукупності обумовлюють специфіку адміністративно-процесуальних правовідносин.

По-перше, процесуальні адміністративно-правові відносини відрізняються від матеріальних особливостями виникнення. Для того, щоб виникли матеріальні відносини, необхідні три умови: наявність норми права, юридичного факту, правосуб'єктності учасників правовідносин. Для того, щоб виникли адміністративно-процесуальні правовідносини, мусить існувати ще одна умова — це наявність адміністративно-процесуальної норми. Отже, тільки при наявності одночасно матеріальних і процесуальних адміністративно-правових норм можливе виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин. Відсутність матеріальної норми робить адміністративно-процесуальні правовідносини безпредметними; якщо немає процесуальної норми, то однойменних відносин взагалі не виникає.

По-друге, адміністративно-процесуальні правовідносини відрізняються від матеріальних адміністративно-правових відносин особливостями регулювання, які обумовлені специфікою юридичних норм, що регулюють відповідні групи адміністративно-правових відносин. Якщо матеріальні норми адміністративного права регулюють “статичні” відносини, то процесуальні норми регулюють відносини “динамічні”, для яких особливе значення мають дії їхніх суб'єктів.

У свою чергу дії учасників адміністративно-процесуальних правовідносин, здійснювані у передбаченій законом послідовності, зумовлюють певну стадійність розвитку правовідносини.

По-третє, адміністративно-процесуальні правовідносини відрізняються від матеріальних за призначенням. Мета адміністративно-процесуальних правовідносин полягає у забезпеченні реалізації вимог матеріальної норми. Однак, обмежувати можливості та межі адміністративно-процесуальних правовідносин тільки потребами здійснення матеріальних адміністративно-правових відносин не слід. Ці межі ширші й торкаються інтересів інших галузей права.

По-четверте, для процесуально-правових відносин характерна більш складна структура, ніж для матеріальних.

Складність структури виражається в наявності декількох суб'єктів, роль яких у даних правовідносинах неоднакова. У зв'язку з цим, можна виділити основні процесуальні відносини та відносини, що виникають у зв'язку з основними і є побіжними та допоміжними.

Виділяють ще одну особливість адміністративно-процесуальних правовідносин. Вона полягає в тому, що адміністративно-процесуальні правовідносини носять дискретний, переривчастий характер, тому що процесуальні зв'язки можуть припинятися і знову відновлюватися [10].

Література

1. Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. — Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. — 74 с. — С. 3–4, 50–51, 79.
2. Карева М. П., Айзенберг А. М. Правовые нормы и правоотношения. — М.: Госюриздат, 1949. — 56 с.
3. Керимов Д. А., Шейдлин Б. В. Некоторые вопросы теории правоотношений // Ученые записки Ленинградского гос. ун-та, 1958. — Вып. 10.
4. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. — М., 1974. — 351 с. — С. 7.
5. Алексеев С. С. Общая теория права. — М., 1982. — С. 89.
6. Правоотношения и их роль в реализации права: Учебное пособие. — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1993. — 106 с. — С. 10.
7. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. — М.: Юридическая литература, 1972. — 240 с. — С. 98.
8. Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — М.: Изд-во “Зерцало”, 1997. — 672 с. — С. 95.
9. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — М.: Изд-во “Юридическая литература”, 1964. — 159 с. — С. 35.
10. Бандурка А. М., Тищенко М. М. Административный процесс: Учебник для высших учебных заведений. К.: Літера ЛТД, 2001. — 336 с. — С. 50.