

Сутність та структура адміністративно-процесуальних правовідносин.

Євгеній Ярмак

В статті досліджено поняття правовідносин, встановлено призначення адміністративних процесуальних правовідносин; визначено внутрішню структуру адміністративно-процесуальних відносин та охарактеризовано їх основні складові елементи.

The article explores the legal, administrative designation established procedural relationships; defined internal structure of administrative and procedural relations and described their main components.

Забезпечення захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від протиправних посягань, особливо з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів діяльності будь-якої демократичної, правової держави. Традиційно, у європейських країнах одним із головних інструментів, за допомогою якого така діяльність успішно впроваджується в життя є адміністративна юстиція. При цьому під адміністративною юстицією розуміють гарантований державою та закріплений чинним національним законодавством спеціально-правовий спосіб захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від неправомірних дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб), який полягає в судовому розгляді та вирішенні публічно-правових спорів судами загальної юрисдикції [1, с. 192].

Увага до адміністративної юстиції в країнах із традиційно високим рівнем її правового регулювання настільки висока, що навіть за формальними ознаками вона суперничає з юстицією конституційною [13, с. 246]. Національний інститут адміністративної юстиції знайшов своє законодавче відображення перш за все в ст. 55 Конституції України, яка гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [8]. Закріпивши вищевикладене конституційне положення ще у далекому 1996 році законодавець прийняв вагомі кроки до становлення в Україні інституту адміністративної юстиції, чим, безумовно, підвищив можливості судового захисту фізичних та юридичних осіб від протиправних і незаконних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Загальні та окремі питання адміністративно-процесуальних правовідносин досліджували такі правники як В. Б. Аверьянов, В. К. Колпаков, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, А. Т. Комзюк, О. Д. Тихомиров та інші. Однак, попри значну увагу дослідників до означеної проблематики, ряд теоретичних аспектів адміністративно-правових відносин, зокрема їх сутність та структура, все ще потребують наукового доопрацювання та уточнення. Адже адміністративне процесуальне право відносно молода галузь права, ключовим моментом у формуванні якої стало прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України).

Враховуючи вищевикладене метою цієї статті є: дослідити сутність та структура адміністративно-процесуальних правовідносин. Задля цього планується: дослідити поняття правовідносин взагалі та адміністративно-процесуальних правовідносин зокрема; встановити та проаналізувати суб'єктно-об'єктний склад і змістове навантаження адміністративних процесуальних правовідносин, а також юридичні факти, що лежать в основі їх виникнення.

Адміністративні процесуальні правовідносини є однією з основних правових категорій адміністративного процесуального права, завдяки яким здійснюється адміністративне судочинство, стає можливим реалізація адміністративного процесу, розгляд та вирішення публічно-правових спорів. Саме через адміністративні процесуальні правовідносини й реалізуються права та обов'язки учасників адміністративної справи та адміністративного суду. Вступаючи в такі правовідносини, фізичні та юридичні особи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування набувають відповідного адміністративного процесуального статусу: сторін, третіх осіб, свідків, перекладачів [7, с. 66-67].

УДК 342.9

ЯРМАК Євгеній Степанович,

© Є. Ярмак, 2012

здобувач кафедри теорії та історії держави і права Київського міжнародного університету.

Говорячи про адміністративні процесуальні правовідносини не можна обійти увагою розуміння правовідносин у загальному вигляді. Так, розкриваючи сутність правовідносин, слід відзначити, що вони є результатом зв'язку виключно між людьми (їх спільнотами), який стає можливим завдяки закріпленню в законодавстві суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [2, с. 74]. Правовідносини виникають на підставі норм права; їх сторони завжди наділені суб'єктивними правами та відповідними юридичними обов'язками; відображають правовий зв'язок сторін (уповноваженої та зобов'язаної); мають ідеологічний і вольовий характер; забезпечуються в необхідних випадках державним примусом [3, с. 694].

Скакун О. Ф. визначає правовідносини як врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними та зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – і забезпечуються державою [15, с. 345]. При цьому вчена наводить ознаки правовідносин: 1) є різновидом соціальних відносин, соціальним зв'язком; 2) є ідеологічними відносинами – результатом свідомої діяльності (поведінки) людей; 3) є вольовими відносинами; 4) виникають, змінюються, припиняються на основі норм права у разі настання передбачених нормою фактів; 5) мають зазвичай двосторонній характер і слугують особливою формою зв'язку взаємообумовлених (корелятивних) прав та обов'язків, що закріплені в нормах права; 6) охороняються державою, забезпечуються заходами юридичного впливу аж до державного примусу [14, с. 506-508].

Варто відмітити, що будь-які правовідносини мають певну структуру. Під структурою правовідносин слід розуміти – основні елементи правовідносин (суб'єкти) і доцільний спосіб зв'язку між ними з приводу соціального блага або забезпечення публічних і приватних інтересів на основі суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності; спосіб взаємного зв'язку, що виникає на основі суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень, відповідальності з приводу домагання чогось, тобто це юридичне взаємне положення суб'єктів, яке визначає, формує їх поведінку через кореспондуючі один одному права й обов'язки заради задоволення їх інтересів [14, с. 508]. Отже, традиційно, правовідносини, у тому числі адміністративні процесуальні, складаються із поєднання таких елементів як юридичний факт, суб'єктів, об'єктів та змісту правовідносин. Розглянемо кожен з вищенаведених елементів адміністративних процесуальних правовідносин.

Юридичні факти адміністративних процесуальних правовідносин слід розуміти як підставу їх виникнення, розвитку, зміни та припинення. Як правило, адміністративні процесуальні відносини виникають у зв'язку із необхідністю захисту та поновлення адміністративними судами порушених, невизнаних, оспорюваних прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [7, с. 72]. Отже, підставою виникнення адміністративних процесуальних правовідносин слід вважати волевиявлення особи (осіб) спрямоване на захист або відновлення своїх порушених прав, свобод та інтересів інструментами адміністративного судочинства. Таке волевиявлення повинно знайти своє відображення в формі відповідного звернення до адміністративного суду – позову, скарги, заяви. Однак, одного лише звернення, наприклад, за допомогою адміністративного позову, не достатньо для виникнення адміністративних процесуальних правовідносин та набуття в подальшому процесуального статусу учасника таких відносин.

Необхідно, також, щоб даний адміністративний позов відповідав законодавчо встановленим вимогам, містив необхідні реквізити, був поданий у встановлені строки, був підвідомчий і підсудний даному адміністративному суду тощо. Так, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник зауважують, що порушення адміністративної справи в адміністративному суді відбувається в разі наявності одночасно двох юридичних фактів:

- 1) подання адміністративного позову;
- 2) прийняття такого позову адміністративним судом до свого провадження [7, с. 301].

Якщо ж вищезазначені умови дотриманні – настає перша стадія адміністративного процесу – порушення адміністративної справи, внаслідок чого й виникають адміністративні процесуальні правовідносини. У подальшому їх розвиток, зміну та припинення обумовлює конкретні дії суб'єктів даних адміністративних процесуальних правовідносин.

Традиційно під суб'єктами правовідносин розуміють індивідуальні або колективні суб'єкти права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, повноважень й юридичної відповідальності [14, с. 519]. З аналізу положень КАС України можна дійти висновку, що законодавець поділяє всіх суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин у три групи:

Першу групу суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин утворюють суб'єкти, які здійснюють адміністративне судочинство. При цьому, в ст. 3 КАС України визначає, що адміністра-

тивне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України [5]. Таким чином, уданому випадку мова йде про самі адміністративні суди.

Законодавець надає визначення адміністративного суду як суду загальної юрисдикції, до компетенції якого КАС України віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ [5]. У свою чергу, адміністративні суди як суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин мають власну ієрархічну структуру. Так, ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що систему судів загальної юрисдикції складають: місцеві суди; апеляційні суди; вищі спеціалізовані суди; Верховний Суд України [11]. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, передбачені процесуальним законом. Уточнення даного законодавчого положення можна знайти в КАС України.

Так, відповідно до ст. 18 КАС України місцеві загальні суди у передбачених вищезазначеною нормою випадках можуть діяти як суди адміністративні. Не зупиняючись на розгляді таких випадків, зазначимо що ми повністю погоджуємося з думкою відповідно до якої не правильним є розмежування функції контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень між загальними судами та спеціалізованими адміністративними судами. Такий підхід до побудови системи адміністративної юстиції не можна назвати вдалим через певні причини. По-перше, наділення загальних судів правом розглядати публічно-правові спори призвело до ще більшого завантаження цих судів. По-друге, це ускладнило судову систему України та створило додаткові труднощі в питанні розмежування компетенції судів різних видів юрисдикції, задіяних у розгляді публічно-правових спорів [7, с. 37].

Відповідно до ст. 184 КАС України судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення [5]. Зауважимо, що місцеві та апеляційні адміністративні суди утворюються відповідно до Указу Президента України від 16 листопада 2004 року «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі» [12].

Наступним суб'єктом адміністративних процесуальних правовідносин, який здійснюють правосуддя виступає Вищий адміністративний суд України. Відповідно до ст. 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. 210 КАС України Вищий адміністративний суд України є судом касаційної інстанції з розгляду адміністративних справ [11; 5]. Згідно зі ст. 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Останнім суб'єктом адміністративних процесуальних правовідносин, що здійснюють правосуддя виступає Верховний Суд України, який відповідно до ст. 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції [11].

Наступну групу суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин утворюють особи, які беруть участь у справі. Вищезазначену групу суб'єктів, в залежності від мети, з якою вони вступають у адміністративні процесуальні правовідносини, можна поділити на дві підгрупи:

- 1) особи, які беруть участь у справі з метою захисту власних прав та інтересів.
- 2) особи, які беруть участь у справі з метою захисту прав свобод та інтересів інших осіб.

Що стосується першою підгрупи, то особами, які беруть участь у справі з метою захисту власних прав та інтересів є сторони й так звані треті особи. Як вдало з цього приводу було підмічено, що одну із провідних ролей в адміністративному процесі, безперечно, відіграють такі його учасники як сторони. Поняття сторін у теорії юридичного процесу є узагальнюючим і одночасно включає в себе поняття «позивач» і «відповідач» [7, с. 134]. Відповідно до ст. 50 КАС України позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено КАС України [5]. Зауважимо, що завдяки волевиявленню таких суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, як сторони, адміністративні процесуальні правовідносини взагалі виникають. Разом із тим, слід додати, що саме наявність сторони-суб'єкта владних повноважень у спірних правовідносинах, які будуть розглядатися та вирішуватися адміністративним судом є обов'язковою, оскільки в іншому разі такі відносини втрачають ознаки публічних, а відтак вже не можуть відноситись до справ адміністративної юрисдикції [7, с. 138].

Деяко схожий адміністративний процесуальний статус зі сторонами мають треті особи в адміністративному процесі. Відповідно до ст. 53 КАС України треті особи в адміністративному процесі поділяються на два види – треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору та треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору [5]. Що стосується першого виду тре-

тих осіб, то вони мають такі ж повноваження як і позивач. Разом із тим, вони можуть вступити в справу в будь-який час до закінчення судового розгляду, пред'явивши адміністративний позов до сторін. Задоволення адміністративного позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача. У разі вступу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, розгляд адміністративної справи починається спочатку.

Підставою вступу в справу третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору є встановлення адміністративним судом при прийнятті позовної заяви, підготовці справи до судового розгляду або під час судового розгляду справи, що судові рішення може вплинути на права й обов'язки таких осіб. Окрім суду, даний вид третіх осіб може бути залучений до участі в справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі. У справу треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору можуть вступати на стороні позивача або відповідача в будь-який час до закінчення судового розгляду. Вступ у справу таких осіб не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку [5]. Даний вид третіх осіб не має диспозитивних прав. Іншими словами вони не можуть розпоряджатися предметом спору. Однак, адміністративний суд враховує їх позицію при прийнятті рішення по справі.

Варто зазначити, що сторони та треті особи в разі неможливості самостійної участі в справі можуть робити це через процесуального представника. Так, у ст. 56 КАС України встановлено, що сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника. Представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, тобто здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові, яка належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку в спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь [5].

Остання група суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин представлена суб'єктами, які є іншими учасниками адміністративного процесу. Відповідно до ст. 62 КАС України до вищезазначених суб'єктів слід віднести: секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, спеціаліста, перекладача [5]. У науковій літературі дана група суб'єктів отримала назву – особи, які сприяють здійсненню правосуддя [7, с. 71]. Ці суб'єкти відіграють у адміністративному процесі забезпечувальну роль, оскільки виконують процесуальні функції допоміжного характеру, реалізують процесуальні дії, які допомагають розглядати публічно-правовий спір та вирішувати його по суті. Тому й вважається, що вони сприяють здійсненню правосуддя, забезпечують його належну якість та повноту [7, с. 71]. Варто зазначити, що дану групу суб'єктів адміністративних процесуальних відносин цілком логічно поділяють у дві підгрупи [10, с. 282; 6, с. 167-168; 16, с. 72; 7, с. 182; 4, с. 169-170]:

Перша – це особи, які обслуговують судовий процес. Основними обов'язками даних суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин є надання кваліфікованої допомоги всім учасникам адміністративного процесу, забезпечення нормального ходу судового засідання із вживанням усіх передбачених законодавством засобів тощо [4, с. 169-170]. До них належать: 1) секретар судового засідання (ст. 63 КАС України); 2) судовий розпорядник (ст. 64 КАС України) його функції виконує секретар судового засідання; 3) перекладач (ст. 68 КАС України) [5].

Друга підгрупа суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, які сприяють здійсненню правосуддя, представлена особами які сприяють розгляду справи. Представники цієї групи повинні насамперед з'явитися за викликом суду та надавати в розпорядження суду всі дані, що стосуються справи. До даних суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин належать: 1) свідок (ст. 65 КАС України); 2) спеціаліст (ст. 67 КАС України); 3) експерт (ст. 66 КАС України) [9].

Таким чином, суб'єктами адміністративних процесуальних правовідносин можуть виступати громадяни України, іноземці, особи без громадянства, а також органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Продовжуючи дослідження структури адміністративних процесуальних правовідносин необхідно зазначити, що наступним їх структурним елементом є об'єкт адміністративних процесуальних правовідносин. Під об'єктом правовідносин у загальному вигляді розуміють матеріальні та нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні права й юридичні обов'язки [14, с. 533]. Об'єктом адміністративних процесуальних правовідносин є спір про право. Враховуючи існування в структурі адміністративного процесу окремих про-

вадженнь та стадій, слід визнати, що загальний об'єкт правовідносин поділяється на окремі підвиди. Так, об'єктом правовідносин, пов'язаних із порушенням адміністративної справи в суді, є відкриття провадження в справі, подальший розгляд та вирішення публічно-правового спору [7, с. 73]. Іншими словами, в даному випадку дії особи будуть направлені на задоволення своїх інтересів пов'язаних із захистом своїх прав.

Останнім елементом структуру адміністративних процесуальних правовідносин буде їх зміст. Традиційно під змістом правовідносин у загальному розумінні слід вважати сукупність прав та обов'язків учасників таких правовідносин. У цьому контексті варто відмітити, що під суб'єктивним правом розуміється можливість індивіда домагатися володіння та користування благом, адекватним змісту суб'єктивного права, заради якого право людини й існує. Під юридичним обов'язком розуміється вимога робити якісь дії [14, с. 512]. Таким чином, змістом адміністративних процесуальних правовідносин буде сукупність прав та обов'язків суб'єктів даних правовідносин.

Отже, адміністративні процесуальні правовідносини в своїй структурі мають такі елементи як юридичні факти, суб'єкти, об'єкт і зміст. Адміністративні процесуальні правовідносини слід розуміти як урегульовані нормами адміністративного процесуального права соціальні зв'язки, які виникають, видозмінюються та припиняються в межах визначеного законодавством певного кола суб'єктів, з приводу порушення, розгляду адміністративної справи та постановлення по ній рішення [7, с. 78]. Кожен із складових елементів адміністративних процесуальних правовідносин обумовлює їх вид та особливості. Наприклад, правовідносини між адміністративним судом і позивачем, відповідачем та його представником, судом та третіми особами тощо. У наслідок виникнення адміністративних процесуальних правовідносин виникає та розвивається сам адміністративний процес, його учасники набувають відповідного процесуального статусу та мають можливість реалізувати свої процесуальні повноваження.

1. Адміністративна юстиція в Україні : [навчальний посібник] / [Пономаренко Г. О., Комзюк А. Т., Мельник Р. С., Бевзенко В. М.] . – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.
2. Бабаев В. К. Теория советского права в конспектах лекций и схемах : Учебное пособие / В. К. Бабаев. – Горький : Изд-во ГВШ МВД СССР, 1990. – 151 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства : наук.-практ. комент. / [Ківалов С. В., Харитонов Є. О., Харитонова О. І. та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонової. – К. : Правова єдність, 2009. – 656 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : Науково-практичний коментар / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. – Х. : ТОВ "Одіссей", 2005. – 552 с.
7. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
8. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
10. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навчальний посібник / За заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
11. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
12. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі : Указ Президента України від 16 лист. 2004 р. // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 224.
13. Резанов С. А. Адміністративна юстиція як засіб захисту прав громадян від «правового свавілля» органів державного управління / С. А. Резанов // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 33. – С. 240–248.
14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
15. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.
16. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : Монографія / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.