

*Тернушак М. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ВІДНОСИН НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню адміністративно-процесуальних відносин у контексті трансформації предметів адміністративного права, адміністративного процесу й оновлення адміністративно-процесуального законодавства. Доведено, що спектр адміністративно-процесуальних відносин (відносин адміністративного процесу), їх значення та класифікації слід розглядати крізь призму концептуальної інтерпретації, характеристик юридичної природи та правової регламентації адміністративного процесу.

У попередніх працях нами констатовано можливість трактування адміністративного процесу в контексті поділу на конфліктний, судовий і сервісний, а також розмежування відповідних видів адміністративного процесу на певні регламентовані порядки розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ – адміністративних проваджень за нормативно-встановленою адміністративною процедурою. Запропоновано розглядати адміністративні відносини як адміністративно-процесуальних у разі комплексної реалізації адміністративних проваджень за нормативно визначеною правовою процедурою.

Встановлено, що розвиток інституту адміністративних послуг та реформування відповідно до західних практик інституту публічної служби, по-перше, сприяли переосмисленню ролі сервісної складової частини в діяльності органів публічного адміністрування, що по суті привело до уточнення предмета адміністративного права; по-друге, розуміння предмета адміністративного права крізь призму впливу концепції «публічного адміністрування» надає змогу по-іншому сприймати і трактувати управлінську концепцію адміністративного процесу, а точніше, як сервісну.

Обумовлена теза про те, що в теорії адміністративного права України поступово відбувається трансформування базової категорії «предмет правового регулювання адміністративного права», що в загальному становить сукупність адміністративних відносин, регламентованих правовими нормами. В основі відповідної модифікації предмета адміністративного права лежить не тільки уточнення термінологічного апарату, зокрема заміна категорії «державне управління» на «публічне адміністрування», а насамперед законодавчі зміни процесуального характеру, що акумулювали виокремлення нових інститутів у теорії адміністративного права (інститути адміністративних послуг, адміністративної юстиції) та змінили адміністративні процедури здійснення адміністративних проваджень.

У результаті аналізу змісту адміністративно-правових і адміністративно-процесуальних відносин відносини адміністративного процесу класифіковано на: відносини судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації (адміністративної юстиції); деліктні відносини (щодо розгляду та вирішення справ про адмі-

ністративні правопорушення (адміністративної відповідальності)); відносини адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації; відносини з надання адміністративних послуг (дозвільного (довідкового), реєстраційного, ліцензійного, посвідчувального, соціального типів).

Ключові слова: адміністративно-процесуальні відносини, предмет адміністративного права, адміністративно-правовий цикл, концепції адміністративного процесу, адміністративне законодавство.

Постановка проблеми. У вітчизняній адміністративно-процесуальній науці дотепер ще не напрацьовано чіткого підходу щодо розмежування адміністративно-процесуальних відносин від адміністративно-правових. Відповідна теза пояснюється специфікою відносин адміністративно-правового циклу, що охоплює передусім базові юридичні дисципліни адміністративного права й адміністративного процесу. Крім того, варто зважати на сьогочасні зміни адміністративного законодавства, зумовлені євроінтеграційними процесами, що по суті спричинили відповідну трансформацію адміністративних правовідносин у частині введення нових правових інститутів, модифікацію старих, а також уточнення термінологічного апарату.

Процесуальна складова частина адміністративно-правових відносин зазнала суттєвої трансформації, що, на наш погляд, найбільш яскраво виражено у зміні адміністративної процедури реалізації окремих проваджень адміністративного процесу. Не менш важливим чинником, який дещо систематизуватиме розгалуженість адміністративно-процесуальних відносин, є концептуальна інтерпретація адміністративного процесу, яка фактично розділяє адміністративний процес за концепціями.

Проблематика дослідження процесуальних адміністративних відносин у площині інтерпретації концепцій адміністративного процесу, аналізу предмета адміністративного права та впливу адміністративного законодавства на розмежування правових і процесуальних відносин неодноразово була об'єктом наукових розвідок більшості вчених-адміністративістів, на особливу увагу заслуговують праці Ю. Битяка, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, В. Колпакова, Т. Проценка, Н. Нижник, О. Музи. Водночас, зважаючи на вплив концепції «публічного адміністрування» щодо дисциплін адміністративно-правового циклу, трансформацію предмета адміністративного права як однієї з фундаментальних галузей права, оновлення категоріально-термінологічного апарату дисциплін, системних змін адміністративно-процесуального законодавства, відповідна проблематика повсякчас потребує посиленої уваги та нових напрацювань.

Мета статті полягає у проведенні комплексного аналізу юридичної природи адміністративно-процесуальних відносин, їхнього місця в системі дисциплін адміністративно-правового циклу.

Виклад основного матеріалу дослідження. У докторському дослідженні «Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні» О. Муза наголошує, що адміністративні правовідносини включають у себе адміністративно-процесуальні, які посідають специфічне місце в системі адміністративного права, оскільки мають суперечливий характер, обумовлений сучасною теорією адміністративного процесу [1, с. 62]. Загалом ми поділяємо позицію вченого стосовно тези щодо окремого специфічного місця адміністративно-процесуальних відносин у системі адміністративного права. Проте вважаємо, що відсутність чіткої приналежності адміністративно-процесуальних відносин зумовлена і відсутністю єдиного підходу щодо інтерпретації предмета адміністративного права й адміністративного процесу.

У свою чергу, трансформація адміністративних відносин зумовила і модернізацію адміністративно-процесуальних відносин, чому сприяло як уточнення предмета адміністративного права, так і регламентовані у процесуальних кодексах зміни. Так, традиційне отожднення адміністративного процесу як судового процесу, у контексті відносин адміністративного судочинства відійшло в минуле, з урахуванням нових положень Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС), згідно з якими діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів виступає як судовий а не адміністративний процес. Отже, нині відсутнє єдине, законодавчо врегульоване визначення адміністративного процесу, яке було б ключовим аргументом асоціювання адміністративного процесу із судовим.

У теорії адміністративного процесу не малу роль у питанні уточнення предмета адміністративного процесу, а саме визначення самих адміністративно-процесуальних відносин, відіграють і традиційні концепції тлумачення адміністративного процесу. Мабуть, це наступний аргумент після законодавчого (змін у КАС – *М. Т.*), оскільки, опираючись на такі традиційні концепції інтерпретації адміністративного процесу, як *судова*, *деліктна й управлінська*, є логічним і виокремлення відповідних адміністративно-процесуальних відносин. Проте розвиток інституту адміністративних послуг і реформування за західними практиками інституту публічної служби:

- по-перше, сприяли переосмисленню ролі сервісної складової частини в діяльності органів державного управління, що привело до уточнення предмета адміністративного права;

- по-друге, розуміння предмета адміністративного права крізь призму впливу концепції «публічного адміністрування» надає змогу і по-іншому сприймати та трактувати управлінську концепцію адміністративного процесу, точніше, як сервісну.

Відшукування та розроблення оптимального підходу до класифікації видів адміністративно-процесуальних відносин потребують аналізу напрацювань із теорії адміністративно-правового циклу, зокрема специфіки й особливостей адміністративних відносин.

Як влучно стверджує відомий вітчизняний учений-адміністративіст В. Колпаков, за час незалежності в Україні відбулася трансформація адміністративно-правових відносин, змістом чого стало формування режиму правової рівності між

державою, її органами, посадовими особами і громадянами [2, с. 104]. Крім того, коізь призму режиму правової рівності в частині адміністративно-правових статусів суб'єктів відносин можна і розглядати будь-які адміністративні правовідносини, незалежно від предмета провадження та процедур його реалізації.

Вивчаючи новітні підходи до інтерпретації адміністративно-правових відносин, зауважимо позицію авторського колективу вітчизняних учених-адміністративістів, описану в підручнику «Адміністративне право України. Повний курс» (В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко), які відносять адміністративні відносини (які становлять предмет адміністративного права) до суспільних відносин, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами, змістом яких виступатиме надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією, характерні риси яких окреслюються таким:

- виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг;

- адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності:

- по-перше, у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави;

- по-друге, розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових адміністративних актів на основі та з виконання законів [3, с. 28–29].

О. Ніканорова класифікує адміністративні правовідносини на *владні і сервісні*, головним критерієм відповідної класифікації, на її думку, буде інтерес, що реалізується. Так, у владних правовідносинах державні органи реалізують публічний інтерес, вони діють із волі та на користь конкретного органу, держави і суспільства загалом. А в сервісних правових відносинах реалізується інтерес приватної особи чи групи осіб, де приватний суб'єкт виступає ініціатором виникнення цих відносин, які покликані реалізувати його законні вимоги до державних органів і держави загалом [4, с. 210].

Складну конструкцію тлумачення предмета адміністративного права пропонує Р. Ігонін, який вважає, що на даний час предмет адміністративного права становлять сукупність суспільних відносин, складниками яких є управлінські відносини, що не належать до предмета іншої галузі права, мають відносно постійний і безпосередній характер, здійснюються за допомогою виконавчо-розпорядчого механізму, реалізуються в рамках органу державної виконавчої влади або будь-якого іншого суб'єкта права (у разі делегування владних повноважень) з метою забезпечення його належного функціонування чи поза рамками діяльності владного суб'єкта (адміністративного органу), а також суспільні відносини забезпечувального характеру управлінських відносин, що виникають у безпосередньому зв'язку з управлінськими. Водночас учений влучно наголошує, що в розрізі дослідження предмета адміністративного права не варто обмежуватись включенням до нього суто управлінських відносин. Поряд з управлінськими правовідносинами в межах предмета адміністративного права

розглядають відносини публічно-сервісного характеру, договірні, а у сфері взаємодії органів публічної влади – реординаційні та координаційні [5, с. 129–130].

Щодо правореалізуючого ракурсу, зумовленого людиноцентристським підходом в юриспруденції, висвітленого в навчальному посібнику «Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем)» за редакцією О. Кузьменко, де авторами адміністративно-правові відносини трактуються як відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічною адміністрацією, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження та має право на ухвалення владного (обов'язкового) рішення [6, с. 32].

Водночас, на протигагу попереднім позиціям, ми не погоджуємося з тим, що адміністративно-правові відносини – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації й об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правих норм, із метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки [7, с. 47]. Виходячи із трансформації адміністративно-правових відносин у ключі правової рівності сторін, підхід щодо систематизації сторін як суб'єкта владних повноважень та об'єкта управління недоцільний.

Новелою у класифікації адміністративних відносин є підхід вчених Р. Мельника та В. Бевзенко, які розмежовують адміністративно-правові відносини залежно від загального й особливого адміністративного права, де відносини, що реалізуються в межах інститутів публічної служби й адміністративної відповідальності, є відносинами особливого адміністративного права [8, с. 120–121].

У теорії адміністративного процесу можна знайти думки стосовно того, що адміністративно-процесуальні відносини, попри те, що за своєю правовою природою є управлінськими, відмежовуються від матеріальних адміністративно-правових за низкою ознак, основними з яких виступатимуть:

- особливості виникнення (матеріальні адміністративно-правові відносини виникатимуть за наявності правової норми, юридичного факту та правосуб'єктності сторін. Процесуальні адміністративні правовідносини виникатимуть за тих же умов і наявності адміністративно-процесуальної норми, а точніше, у разі сукупності норм матеріального та процесуального типів);

- особливості регулювання (зумовлені специфікою юридичних норм, адже матеріальні норми адміністративного права регулюють «статичні» відносини, у свою чергу, процесуальні норми регламентують відносини «динамічного» характеру);

- призначення (мета) адміністративно-процесуальних відносин (метою адміністративно-процесуальних правовідносин буде забезпечення реалізації вимог матеріальної адміністративно-правової норми);

- складність структури адміністративно-процесуальних відносин (виражатиметься наявністю декількох суб'єктів, ролі яких у даних правовідносинах різні);

- дискретність адміністративно-процесуальних відносин (процесуальні відносини, на відміну від матеріальних, можуть припинятися та відновлюватися) [9, с. 50].

Отже, як свідчать проаналізовані наукові праці, нині в теорії адміністративного права України поступово відбувається трансформування базової категорії «предмет правового регу-

лювання адміністративного права», що в загальному становить сукупність адміністративних відносин, регламентованих правовими нормами. Зазначимо, що в основі відповідної модифікації предмета адміністративного права лежить не тільки уточнення термінологічного апарату, зокрема заміна категорії «державного управління» на «публічне адміністрування», а насамперед законодавчі зміни процесуального характеру, що акумулювали виокремлення нових інститутів в теорії адміністративного права (інститути адміністративних послуг, адміністративної юстиції) та змінили адміністративні процедури здійснення адміністративних проваджень. Так, імплементація Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС), реалізація адміністративної реформи спонукали вітчизняних законотворців покращувати й узгоджувати чинне адміністративне й адміністративно-процесуальне законодавство зі стандартами ЄС, де акцент робиться на сервісній ролі держави, превалюванні інтересів як суспільства загалом, так і кожної людини зокрема у відносинах із публічною адміністрацією.

Отже, нині адміністративно-правові відносини доцільно розглядати крізь призму реалізації прав людини залежно від сфер публічного адміністрування. Також до адміністративних правовідносин належать відносини, що виникають у процесі внутрішньовідомчої діяльності (наприклад, щодо виконання наказів, доручень керівництва), межею яких є владна компетенція (посадові обов'язки) публічного службовця.

Реалізація владної компетенції посадовця залежить і від напряму діяльності, що передбачає застосування правових і неправових інструментів (заходів, засобів) під час службової діяльності для виконання поставлених завдань. Так, якщо напрям діяльності передбачає застосування публічного примусу, то адміністративні відносини набудатимуть статусу правоохоронних, що зазвичай у межах адміністративно-правової теорії притаманні деліктному провадженню.

Виходячи з попереднього аналізу традиційних концепцій (підходів) трактування адміністративного процесу, в основу яких поставлена нормативно-правове регулювання, зокрема законодавча регламентація, до відносин, які становлять предмет адміністративного процесу, належатимуть такі: адміністративно-судові, деліктні й управлінські відносини, що за винятком перших (судових) виступатимуть і як відносини адміністративно-правові. На нашу думку, відповідні адміністративні відносини варто вважати адміністративно-процесуальними в разі комплексної реалізації адміністративного провадження за нормативно визначеною правовою процедурою.

Висновки. Отже, спектр адміністративно-процесуальних відносин (відносин адміністративного процесу), їхнє значення та класифікації варто розглядати крізь призму концептуальної інтерпретації, характеристик юридичної природи та правової регламентації адміністративного процесу. Виходячи із цього, загалом до відносин адміністративного процесу доречно відносити: відносини судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації (адміністративної юстиції); деліктні відносини (щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, юрисдикційні (адміністративної відповідальності)); відносини адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації; відносини з надання адміністративних послуг (дозвільного (довідкового), реєстраційного, ліцензійного, соціального типів).

Кожні з відповідних відносин мають характерні риси (ознаки) і особливості, які зумовлюють специфіку здійснення окремих адміністративних проваджень.

Так, відносини судового й адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації, деліктні відносини варто групувати як відносини конфліктного адміністративного процесу, а в разі судового вирішення справи (судової юрисдикції) вони належать до відносин судового адміністративного процесу, що реалізуються в межах адміністративно-судового, адміністративно-деліктного проваджень і провадження адміністративного оскарження. Водночас, відштовхуючись від єдиної конфліктної природи даних процесуальних відносин, предмети окреслених проваджень кардинально відрізняються. У разі адміністративно-судового провадження предметом виступатиме рішення, дії та бездіяльність публічної адміністрації, які порушують, посягають чи обмежують конституційні права й інтереси в публічно-правових відносинах, тобто нормотворча та правозастосовча діяльність посадових осіб адміністративних органів, що вирішуватиметься в судовому порядку. У деліктному провадженні – це неправна діяльність фізичних осіб, що вчинили адміністративне правопорушення. Предмет же провадження адміністративного оскарження буде аналогічним до предмета адміністративно-судового провадження, а саме рішення, дії та бездіяльність публічної адміністрації, які порушують, посягають чи обмежують конституційні права й інтереси в публічно-правових відносинах, однак за умови вирішення справи вищими посадовими особами в субординаційному порядку.

У свою чергу, відносини щодо надання адміністративних послуг групуються як відносини сервісного адміністративного процесу, реалізація яких відбувається в рамках дозвільного, реєстраційного, ліцензійного й інших щодо виконання розпоряджень і доручень керівництва з питань посадової компетенції.

Література:

- Муза О. Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні : дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2016. 417 с.
- Колпаков В. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104. URL: http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.
- Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
- Ніканорова О. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 6–1. С. 206–210. URL: http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06/part_2/44.pdf.
- Ігонін Р. Предмет адміністративного права у в умовах трансформації вітчизняної системи права. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 2. Т. 2. С. 126–130. URL: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo02/part_2/27.pdf.
- Кузьменко О. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навчальний посібник. Київ : ЦУЛ, 2015. 232 с.
- Адміністративне право України : навчальний посібник / В. Галуцько та ін. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
- Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

- Бандурка А., Тищенко М. Адміністративный процесс : учебник для высших учебных заведений. Киев, 2001. 336 с.

Ternushchak M. Analysis of administratively-process relations on the modern stage

Summary. The article is sanctified to research of administratively-process relations in the context of transformation of the articles of administrative law, administrative process and updating of administratively-judicial legislation. It is well-proven that the spectrum of administratively-judicial relations (relations of administrative process), their value and classification it follows to examine through the prism of conceptual interpretation, descriptions of legal nature and legal regulation administrative.

In previous labours we are establish possibility of interpretation of administrative process in the context of dividing into a conflict, judicial and service, and also differentiation of corresponding types of administrative process on the regulated orders of consideration and dispatch of individual administrative businesses are certain – administrative realizations on the normatively-set administrative procedure. It is suggested to examine administrative relations in quality of administratively-judicial in case of complex realization administrative realizations after normatively-certain legal.

It is set that development of institute of administrative services and reformation in accordance with international practices of institute of public service:

- firstly, assisted rethinking of role of service constituent in activity of organs of public administration that essentially resulted in clarification of the article of administrative law;
- secondly, understanding of the article of administrative law through the prism of influence of conception of “public administration”, gives possibility other to perceive and interpret administrative conception of administrative process, and more precisely as service.

Conditioned thesis about that in the theory of administrative law of Ukraine gradually takes place transformation of base category of the “article of the legal adjusting of administrative law”, that generally speaking folds totality of administrative relations of regulated legal norms. In basis of corresponding modification of the article of administrative law, clarification of terminological vehicle lies not only, in particular substituting of category of “state administration” by “public administration”, and, first of all, legislative changes of judicial character, that accumulated the selection of new institutes in the theory of administrative law (institutes of administrative services, administrative justice) and changed administrative procedures of realization of administrative.

As a result of analysis of maintenance of administrative and administratively-judicial relations, the relations of administrative process are classified on: relations of judicial appeal of decisions, actions or inactivity of public administration (administrative justice); tort relations (in relation to consideration and dispatch of businesses about administrative crimes (administrative responsibility)); relations of administrative appeal of decisions, actions or inactivity of public administration; relations are from the grant of administrative services (permissive (certificate), registration, licensed, certifying, social types).

Key words: administratively-process relations, article of administrative law, administratively-legal cycle, conceptions of administrative process, administrative legislation.