

О. В. Муза

## СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА В УКРАИНЕ

В статье проанализированы теоретические вопросы сущности административно-процессуальных правоотношений. Обосновывается авторская концепция административного процесса. Сделан вывод о необходимости рассматривать административно-процессуальную деятельность органов публичной власти через сферы возникновения, изменения и прекращения административно-процессуальных правоотношений.

*Ключевые слова:* административное право, административно-процессуальные правоотношения, административный процесс, административная процедура.

*Muza Oleg V.*

### THE ESSENCE OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE LEGAL RELATIONS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS REFORM IN UKRAINE

The article analyses theoretical issues of the essence of administrative and procedural relations. It substantiates the author's concept of administrative proceedings. The conclusion is made about the necessity to examine administrative and procedural activity of public authorities through arising, changing and terminating administrative and procedural relations.

*Keywords:* administrative law, administrative and procedural relations, administrative proceedings, administrative procedure.

Развитие науки административного права Украины свидетельствует о необходимости новых поисков научного обеспечения различных сфер административно-правового регулирования, уровень которого зависит от качества разрешения актуальных и проблемных вопросов концептуального характера, касающихся предметной области административного права.

Современные научные разработки по вопросам надлежащего обеспечения взаимоотношений государства и человека нуждаются в углублении теоретико-методологических подходов относительно обоснования сущности управленческих, процедурных и административно-судебных составляющих единого целого — предмета административного права. В связи с этим появилась необходимость формирования и развития новых научных взглядов о сущности и назначении административно-процессуальных правоотношений, которые входят в состав административно-правовых отношений и возникают в процессе реализации норм материального административного права в разных сферах административно-процессуальной деятельности органов публичной власти, должностных и служебных лиц. Особое внимание следует обратить на вопрос правовой защиты физических и юридических лиц, поскольку не всегда соответствующие действия органов публичной власти отвечают положениям Конституции и законам Украины. Причин для этого достаточно, но

---

*Муза Олег Валентинович* — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, Институт законодательства Верховной Рады Украины, Украина, 04053, Киев, пер. Нестеровский, 4; muza\_ov@ukr.net

*Muza Oleg Valentinovich* – candidate of legal sciences, senior research fellow, Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 4, Nestorivsky str., Kiev, 04053, Ukraine; muza\_ov@ukr.net

одной из главных являются научные споры об определении сущности отношений административно-процессуального характера в обществе, о возможности практической реализации существующих научных инноваций в сфере административной деятельности субъектов властных полномочий.

Обоснование теоретических вопросов административно-процессуальных правоотношений невозможно без анализа концепции административного процесса. Нужно подчеркнуть, что вопросы административно-процессуальных правоотношений зависят от определения предмета административного процесса (административно-процессуального права), в связи с чем возникает потребность в проведении научного разбора правовой категории «административно-процессуальные правоотношения». Важность этого направления научных исследований объясняется необходимостью осмысления новых преобразований в административном процессе, его сущности не только как правовой категории, но и как самостоятельной структурной части административного права.

Для того чтобы осуществить характеристику административного процесса Украины в более динамической форме, нужно рассмотреть становление и развитие этой концепции в *этимологическом, доктринальном и функциональном* аспектах.

Раскрывая этимологический аспект административного процесса, предлагаем проанализировать возможность сочетания в данной категории понятия «административный» и «процесс», а также выяснить, какое смысловое значение приобрела эта категория в таком сочетании.

«Административный» (лат. *administrare* — управлять) обозначает то, что имеет отношение к администрации. Поэтому и отрасль права, регулирующая отношения, в которых одним из обязательных субъектов является орган публичной администрации, названа административным правом. В свою очередь, «процесс» (лат. *processus* — движение) подразумевает последовательное изменение состояний или явлений, происходящих в закономерном порядке; совокупность последовательных действий, средств, направленных на достижение определенных результатов. Процесс как категория имеет динамический характер, влияющий на развитие объектов, явлений, процессов и т. п. В основе процесса всегда лежит движение, динамика — именно это придает ему признак изменчивости состояний или явлений. В любом случае процесс всегда предусматривает начало движения, собственно движение (динамику) и получение результата.

В юриспруденции принято использовать понятие «юридический процесс» для обозначения в широком значении всей совокупности действий по рассмотрению дел юрисдикционного характера.

Юридический процесс — это система действий, которые реально совершаются в соответствии с процедурой теми или другими гражданами, организациями, органами и должностными лицами, и система правоотношений, которые складываются в итоге и благодаря этим действиям.<sup>1</sup>

Исследование вопросов юридического процесса имеет важное значение, поскольку без анализа процессуальных правовых норм, процессуальных правоотношений, процессуального права в целом невозможно объективно оценить реальное

---

<sup>1</sup> Лазарев Б. М. Управленческие процедуры / Б. М. Лазарев, И. Ш. Муксинов, А. Ф. Ноздрачев и др. М., 1988. С. 5.

состояние механизма правового регулирования, так как в обществе, в котором человек, его права и свободы объявляются наивысшей ценностью, демократическое процессуальное право, опосредуя взаимодействие государства и лица, является гарантом защиты ее прав и свобод, важным средством координации частного и публичного интереса.<sup>2</sup>

Касательно сущности юридического процесса существует достаточно широкий спектр научных позиций, при этом до сих пор данное понятие является спорным, не содержит единых правовых детерминантов (признаков). Исследование сущности юридического процесса — один из сложных вопросов отечественной и зарубежной теории государства и права, философии права. Именно из-за отсутствия согласованных научных позиций относительно структуры юридического процесса в науке административного права невозможно сформировать общеприемлемую концепцию административного процесса. Однако по большей части любой вид юридического процесса связывают с движением, которое ведет к процессуальному результату.

В. Д. Сорокин следующим образом характеризует категорию «процесс»:

— выступает ярко выраженной государственно-властной деятельностью;

— отображает особенности «своей» ветви власти (законодательный, бюджетный, гражданский, уголовный процессы);

— является сложной деятельностью органов государственной власти, через которую происходит реализация их функций; является исключительно юридической деятельностью;

— содержание процесса предусматривает достижение юридического результата;

— выполняет роль обеспечения надлежащей реализации материальных норм права; нуждается в специальном правовом регулировании;

— связан с методом правового регулирования.<sup>3</sup>

В пределах системы юридического процесса предлагаются такие его виды:

1) процессы непосредственной демократии (избирательный, проведение референдумов); 2) процессы деятельности законодательных (представительских) органов (законодательный, бюджетный); 3) процессы деятельности исполнительной власти (административно-правотворческий, административно-правонаделяющий, административно-юрисдикционный, уголовно-исполнительный, гражданско-исполнительный); 4) процессы судопроизводства (уголовное, гражданское, административное).<sup>4</sup>

Категорию «административный процесс», исходя лишь из толкования слов «административный» и «процесс», можно понимать как статику и динамику отношений, связанных со сферой государственного управления и административной деятельности. Очевидно, что такое понимание административного процесса не удовлетворяет ученых, поэтому в отечественной науке продолжается поиск оптимальной теоретической модели административного процесса, которая отображала бы все результаты, полученные в ходе научных исследований сферы возникновения, изменения и прекращения административно-процессуальных правоотношений,

---

<sup>2</sup> Лукьянова Е. Г. Процессуальное право и его место в структуре права. Автореф. дис. ... к. ю. н. М., 2000. С. 3.

<sup>3</sup> Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 10–14.

<sup>4</sup> Бахрах Д. Н. Юридический процесс: понятие, особенности и виды // Государство и право. 2009. № 7. С. 83.

а также отвечала бы современным потребностям законотворчества и юридической практики.

Относительно доктринального аспекта понятия «административный процесс» обратимся к научным школам, которые сформировались в советский и современный периоды. Для этого предлагаем выделить следующие исторически сформированные научные направления исследования правовой сущности и особенностей административного процесса.

1. «Широкая» концепция административного процесса (Г. И. Петров, Ю. А. Тихомиров, В. Д. Сорокин, Д. Н. Бахрах, И. В. Панова, Н. Р. Нижник, А. О. Селиванов, Ю. П. Битяк, А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко, О. В. Кузьменко, В. К. Колпаков, С. З. Женетль и др.) является наиболее признанным доктринальным подходом в науке административного права, поскольку ее авторы освещают сущность административного процесса через сферы материального административного права, т. е. пытаются отыскать административно-материальные правоотношения, реализация которых происходит с помощью средств административного процесса. Стоит согласиться, что, разделяя сформированные подходы «широкой» концепции административного процесса, можно избежать научных неточностей или упрощения роли процессуальных правоотношений в административном праве.

Вместе с тем такой доктринальный подход имеет и свои недостатки. Во-первых, не всегда в пределах «широкого» понимания административного процесса авторы предусматривают одну и ту же смысловую нагрузку, т. е. каждый ученый предлагает свою структуру. Например, Ю. А. Тихомиров считает, что административный процесс является: 1) административно-иерархическим процессом, когда дела рассматриваются за подчиненностью в упрощенном порядке в пределах учреждения или системы управления; 2) административным процессом, который осуществляется специально уполномоченными или созданными органами; 3) смешанным административным процессом, когда его элементы входят в рамки других процессов (бюджетного, налогового и т. п.); 4) элементами иерархически-судебного процесса, когда существуют две инстанции; 5) административно-юрисдикционным процессом (административным судопроизводством).<sup>5</sup> Во-вторых, возможна подмена понятий в пределах единственной системы административного процесса. Например, рассмотрение индивидуальных дел, являющихся предметом административных процедур, одновременно понимается авторами как управленческий, так и юрисдикционный процесс. Следует обратить внимание и на применение мер административного влияния — административно-деликтный или административно-юрисдикционный процесс. Поэтому такая концепция административного процесса, невзирая на поглощенность ею всех видов административно-процессуальных правоотношений, которые могут возникнуть в системе государственного управления или быть связанными с этой системой, все же содержит в себе ряд научных противоречий и дискуссионных вопросов.

Исходя из «широкой» концепции административного процесса, ученые административного права выделили понимание административного процесса путем конкретизации его содержания. В связи с этим в научной литературе говорят о «широком» и «узком» понимании административного процесса. На наш взгляд, это не

---

<sup>5</sup> Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. М., 2005. С. 607.

совсем правильно и объективно, поскольку в разных научных трудах одного и того же ученого можно найти разные подходы по поводу категории «административный процесс».

2. *Концепция административного процесса с управленческим аспектом* (С. С. Студеникин, Б. М. Лазарев, В. А. Лория, частично Г. И. Петров, Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов и др.) освещается в научных источниках по-разному, но по большей части под таким видом административного процесса понимают деятельность уполномоченных органов государственной власти по разработке и принятию управленческих решений. В такой деятельности присутствуют признаки государственного управления, соответствующие формы и методы управленческой деятельности.

3. *Концепция административного процесса с административно-юрисдикционным аспектом* (Н. Г. Салищева, А. Е. Лунев, А. В. Самойленко, М. И. Еропкин, А. П. Шергин, М. Я. Масленников, И. В. Панова, А. А. Демин, Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов и др.) имела свои наиболее весомые научные основы в советское время развития административного права, поскольку данный период характеризуется наиболее широким влиянием сферы государственного управления на все области общественного развития. В связи с этим вопрос о привлечении к административной ответственности в административном порядке административными органами как никогда нуждался в научном обосновании и специальном правовом регулировании. Именно такие утверждения привели к тому, что административный процесс понимали как порядок рассмотрения индивидуальных дел органами исполнительной власти, в том числе о применении мер административного принуждения. В период 1990–2000-х годов указанный подход стал объектом научной критики, однако при этом не учитывалось, что такая концепция административного процесса является всего лишь одной из составляющих в структуре современного административного процесса.

4. *Концепция административного процесса с административно-судебным аспектом* (Ж. М. Машутина, С. М. Махина, Ю. М. Стариков и др.) возникла в связи с процессами, начавшимися в 1970–1980-х годах относительно необходимости внедрения судебного способа обжалования решений органов государственной власти, отдельных должностных и служебных лиц. Сначала речь шла лишь о минимальном количестве дел, которые должны были быть предметом судебного обжалования. Впоследствии круг дел расширился, что и поставило на повестку дня в конце 1980-х — в начале 1990-х годов вопрос о внедрении института административной юстиции. Кроме того, не только административная юстиция позволяет говорить об административном процессе как судебном процессе. Следует сказать и о повышении роли суда как контрольной инстанции в обществе и государстве. Соответственно, в законодательстве начинают увеличиваться дела, рассмотрение которых переходит от компетенции органов государственной (исполнительной) власти к судебным органам.

Обобщая положения сформированных концепций административного процесса, по нашему мнению, административный процесс следует рассматривать как **концепцию триад**, которая включает в себя три части административно-процессуальной деятельности уполномоченных органов государственной власти:

— *управленческий процесс* (применение административно-правовых норм органами государственной власти, должностными и служебными лицами в ходе возникновения, изменения и прекращения административной управленческой процедуры);

— *административный деликтный процесс* (особенный вид исполнительно-распорядительной и судебной деятельности, связанный с реализацией в принудительном порядке соответствующих административно-правовых норм);

— *административный судебный процесс* (особый порядок рассмотрения судами дел административной юрисдикции).

В такой концепции состоялся отход от административно-юрисдикционного процесса, однако стоит заметить, что административная юрисдикционная деятельность присутствует во всех структурных составляющих предложенной концепции триад.

Что касается функционального аспекта административного процесса, то в науке административного права идет речь о круге правоотношений, в которых происходит реализация материальных административных норм с помощью административно-процессуальных норм и правил. Такое функциональное назначение административного процесса позволяет рассматривать административные правоотношения в материально-правовом и процессуальном смысле.

Таким образом, концепцию административного процесса следует рассматривать как систему научных взглядов и представлений о группах административно-правовых отношений, в которых происходит реализация административного материального правоотношения с помощью административных процессуальных норм, правил и процедур. Современная концепция административного процесса приобрела признаки многослойной структуры административно-процессуальной деятельности уполномоченных органов публичной власти.

В науке административного права и процесса вопросу административно-процессуальных правоотношений уделено незначительное внимание. Объясняется это тем, что предметом административного права являются административные правоотношения, которые включают в себя и административно-процессуальные правоотношения. Однако последние занимают специфическое место в системе административного права, поскольку имеют противоречивый характер, обусловленный современной теорией административного процесса.

Стоит подчеркнуть, что еще в 1920-х годах выдающийся административист А. И. Елистратов, исследуя сущность административного права, отмечал, что в построении публично-правовых отношений буржуазных стран следует различать два типа — английский и французский. Английский тип характеризуется значительной ролью, которую в порядке осуществления правящей властью своих требований к гражданам или юридическим лицам играет суд. Во французском типе такая роль принадлежит администрациям.<sup>6</sup> Такое условное разделение имеет до сих пор важное значение для науки административного права, поскольку сфера публичного администрирования в Украине носит также «смешанный», кое-где неразделенный характер. Это подтверждается тем, что решения в административно-правовой сфере могут принимать как органы государственной власти, так и судебные органы, что соответственно отражается на доктринальном понимании административно-правовых правоотношений и административно-процессуальных в частности.

Известно, что в основе любых правовых отношений лежит волевой момент их возникновения. Для административного права это значит, каким образом должна

---

<sup>6</sup> Елистратов А. И. Административное право. М.; Л., 1929. С. 12.

происходить реализация полномочий органов публичной власти или прав и законных интересов частных лиц в административных правоотношениях. Сложность заключается в том, что правовое содержание такого правового регулирования является разным и зависит от:

1) *органа публичной власти* — места этого органа власти в системе органов государственной власти или должностного и служебного лица в государственном механизме публичной власти; объема полномочий принимать соответствующие решения, совершать действия значимого характера (возможность выражать государственную волю и интересы); наличия правовых ограничений относительно реализации своих полномочий в четко установленных законодательством сферах;

2) *частных лиц* — объема их прав на обращение к органам публичной власти с целью реализации закрепленных прав в административно-правовой сфере; наличия правовых ограничений реализации своих прав и законных интересов в соответствующей административно-правовой сфере; определенного порядка влияния на работу публичного органа власти в случае участия в управлении государственными делами (только относительно граждан).

Раскрывая сущность административно-процессуальных правоотношений, целесообразно напомнить, что данные отношения входят в состав административных правоотношений, поэтому понятие «административно-процессуальные правоотношения» и «административные правоотношения» предлагается понимать как часть и целое. Таким образом, общие научные теоретические подходы к пониманию административных правоотношений в определенной мере характеризуют и административно-процессуальные правоотношения.

В советское время существовало мнение о том, что административно-процессуальные отношения складываются по поводу решения индивидуальных дел в отрасли советского государственного управления исполнительно-распорядительными органами, а в предусмотренных законом случаях другими государственными органами и общественными организациями. Однако подобный подход подразумевал, что административно-процессуальные правоотношения возникают на основании конкретных дел и в пределах определенной компетенции, которая исключает возможность физических и юридических лиц заявить свои попытки реализовать права и законные интересы в административно-процессуальной деятельности, поскольку административно-процессуальные правоотношения были продолжением материальных отношений и предусматривали такую деятельность со стороны органов исполнительной власти, которая имела одностороннее направление и заранее предположительный исход по рассмотрению конкретных дел.

Однако распад системы советского государственного управления повлек необходимость реформирования всего административного права, в том числе и административного процесса. Соответственно, появилась потребность в обновлении и наполнении содержания административно-процессуальной деятельности, поскольку новое законодательство расширяло возможности граждан участвовать в управлении государственными делами, реализовать свои права в административной сфере. Однако если административно-материальные правила организации властно-управленческой сферы и подчинения ей определенной группы административных правоотношений были на определенном уровне определены, то с регулированием административно-процессуальных правоотношений перед законодателем появились

большие трудности. Объяснялось это тем, что устаревшие правила взаимоотношений между властью и гражданами не могли быть основой новых законодательных актов, а практического опыта внедрения новых институтов административного права, которые способствовали бы собственно реализации физическими и юридическими лицами своих прав и законных интересов в сфере государственного управления, не хватало.

Такое состояние административно-правового регулирования привело к тому, что административные процедуры, действующие в то время и оставшиеся сегодня, реформировались с большими сложностями. Встал вопрос о формировании новых подходов к управлению сферами, которые остались прерогативой государства, нормотворчеству органов государственной (исполнительной) власти, административной процедуре, административно-сервисной деятельности, административной деликтологии и административному судопроизводству, хотя относительно последнего в Украине сделаны наиболее успешные шаги.

Следует констатировать, что все больше административный процесс понимается как многогранная концепция современного административного права. Это связано с изменением доктринальных подходов относительно самого назначения административного права, притом что государство пытается установить баланс в отношениях с гражданами, а также юридическими лицами. Соответственно, содержание административно-процессуальных правоотношений не может включать в себя лишь то, что связано с рассмотрением и решением дел, независимо от того, относят такие дела к административному судопроизводству или к делам о привлечении к административной ответственности. Важно соединить управленческий, нормотворческий и юрисдикционный характер отдельных явлений административного процесса, что в свою очередь кажется сложным на современном этапе развития науки административного права.

Учитывая вышеизложенные позиции, к признакам административно-процессуальных отношений предлагаем относить следующее:

- в основу этих отношений положена концепция административного процесса;
- инициирование данных отношений возможно и со стороны органов государственной власти, должностных и служебных лиц, и со стороны физических и юридических лиц, однако такое инициирование зависит от сферы их административно-регулируемого и объема процессуальных прав;
- регулирование поведения участников осуществляется как за счет административно-материальных, так и за счет административно-процессуальных правовых норм;
- важную роль играют принципы административного процесса, которые определяют теоретические принципы статики и динамики административно-процессуальных правоотношений;
- в административно-процессуальных отношениях присутствуют процессуальные формы, принципы и структурные элементы;
- принятие решения является обязательным основанием для прекращения одних процессуальных отношений и возможного их перехода в другие;
- предусматриваются разные способы поведения участников этих отношений, выбор которых формализован в процессуальных нормах права;

- существует характерная непредсказуемость в ходе конкретной административно-процессуальной деятельности;
- ответственность за несоблюдение правил административно-процессуальной деятельности не соотносится с нормами материального права, а определяется отдельными нормами административного процесса или пределами самой административной процедуры.

Сложность теоретического обоснования административно-процессуальных правоотношений состоит в том, что современная теория административного процесса в Украине находится в состоянии доктринального оформления. Появляются новые интерпретации правовой категории «административный процесс». Существуют разнообразные взгляды на последующее развитие административного процесса в Украине, однако большинство исследователей утверждают о динамическом характере отношений, которые складываются во время возникновения, изменения или прекращения административной процедуры, инициируемой для рассмотрения и решения административного дела или совершения активных действий со стороны публичной администрации, которая сопровождается изданием актов управленческого характера.

Публичное администрирование сфер государственного управления связано как с материальным, так и с процессуальным административным правом. Через огромный массив норм административного законодательства, отсутствие эффективных мер их систематизации и кодификации на практике произошло «переплетение» разных по функциональному назначению административных норм, которые определяют правовое поведение уполномоченных субъектов властных полномочий, физических и юридических лиц, их объединений. В этом контексте необходимо продолжать исследования научной материи составных элементов административно-процессуальных правоотношений.

Таким образом, административно-процессуальные правоотношения необходимо рассматривать как *общественные отношения, которые возникают, развиваются и прекращаются в системе административного процесса и связаны с реализацией органами публичной власти административных материальных норм, а также материальных норм других отраслей права*. Если утверждать, что административный процесс является динамическим и сложным правовым явлением, то административно-процессуальные правоотношения составляют ядро всего административного процесса, их следует обозначать как звено между материальным и процессуальным административным правом.

Статья поступила в редакцию 30 декабря 2013 г.