



**О. В. Муза,**  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,  
старший консультант відділу моніторингу ефективності законодавства  
Інституту законодавства Верховної Ради України (м. Київ)

УДК 342.9

## ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ, ЗМІНИ ТА ПРИПИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

*Аналізуються теоретичні питання виникнення, зміни та припинення адміністративно-процесуальних правовідносин. Зроблено висновок, що юридичні факти та адміністративно-процесуальні норми сприяють правильному виокремленню та детермінації структури адміністративно-процесуальних правовідносин.*

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративно-процесуальні правовідносини, юридичні факти, адміністративно-процесуальна норма.

Адміністративно-процесуальні правовідносини мають здатність, як й інші види правовідносин, виникати, змінюватися та припинятися. Відповідні обставини, які зумовлюють такі правові явища, називаються підставами виникнення, зміни та припинення правовідносин. У теорії права такі підстави названо обставинами реального життя, з якими норми права пов'язують встановлення, зміну та припинення правовідносин [1, с. 193].

Окремі теоретичні питання адміністративно-процесуальних правовідносин розкриті у працях В. М. Бевзенка, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, О. М. Пасенюка, М. І. Смоковича та ін. При цьому в науці адміністративного права і процесу відсутня єдина обґрунтована доктрина теорії адміністративно-процесуальних правовідносин, їх місця та ролі у розвитку адміністративного процесу.

*Метою статті є визначення й обґрунтування підстав виникнення, зміни та припинення адміністративно-процесуальних правовідносин.*

В основі динаміки правовідносин лежать юридичні факти, які мають юридично значимий характер та впливають прямо або опосередковано на права учасників правовідносин, виконання останніми своїх обов'язків. Як відзначається у науковій літературі, юридичні факти у зафіксованій процедурно-процесуальній формі передбачаються нормами права та спричиняють встановлені нормою правові наслідки [2, с. 484].

Необхідно враховувати, що юридичний факт може бути підставою для виникнення та динаміки правовідносин, якщо він породжує правовий наслідок (правові наслідки). Такі наслідки не обов'язково повинні бути матеріально-правового характеру. Вони повинні лежати в основі причинно-наслідкового зв'язку та викликати необхідність застосування правової норми чи групи правових норм. При цьому слід зазначити, що не завжди для виникнення дії відповідної правової норми достатньо одного юридичного факту, в законодавстві прописуються випадки, коли необхідною є наявність групи юридичних фактів або у межах одного юридичного факту повинні бути присутні декілька кваліфікуючих, умовно-правових ознак. Тобто слід говорити не лише про підстави виникнення правовідносин у широкому значенні, але й у вузькому значенні як певного складу юридичного



факту. Це дає можливість на теоретичному і практичному рівнях побачити відмінність між *підставою* як формально-юридичною обставиною виникнення правовідносин та *умовою* як визначеною правовими нормами необхідністю застосування відповідних правових норм у конкретних правовідносинах. Слід також зазначити, що в окремих правовідносинах наявність одного із елементів групи юридичних фактів є достатнім для динаміки таких відносин (наприклад, ст. 184<sup>1</sup> КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за використання посадовою особою з особистою чи іншою неслужбовою метою державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна). В інших відносинах наявність усієї групи юридичних фактів є необхідним для їхнього виникнення, зміни та припинення (наприклад, встановлені ст. 106 КАС України вимоги до позовної заяви в адміністративному судочинстві).

У теорії права виділяють й поняття “юридичні стани”, які характеризуються тим, що їх виникнення та припинення має певний часовий проміжок, який і є постійним юридичним фактом для протікання тих правовідносин, що пов'язані з такими станами. Наприклад, перебування особи у правовому статусі біженця. Такий статус особи може змінюватись залежно від адміністративних процедур, на стадії яких вона перебуває. Однак загальне позначення такої особи у статусі біженця є підставою для користування встановленими законодавчими актами правами, перебування під правовою охороною держави Україна відповідно до внутрішнього законодавства та міжнародно-правових договорів. При цьому це не означає здатність використовувати свій стан для вступу в будь-які правовідносини.

У юридичній науці запропоновані такі види юридичних фактів:

1) залежно від волі учасника правовідносин: діяння (дії та бездіяльність), події та юридичні стани (останні не завжди виділяються ученими);

2) залежно від характеру наслідків: правовстановлюючі, правозмінюючі та правоприпиняючі юридичні факти [3, с. 30];

3) залежно від матеріального змісту: прості та складні юридичні факти.

О. І. Харитонова пропонує свою класифікацію юридичних фактів у межах свого наукового дослідження адміністративно-правових відносин:

1) юридичні факти, що встановлюють право;

2) юридичні факти, що змінюють право;

3) юридичні факти, що припиняють право;

4) юридичні факти, що перешкоджають виникненню або трансформації права.

Це обставини, наявність яких зумовлює правову неможливість виникнення, зміни та припинення правовідносин;

5) юридичні факти, що призупиняють право;

6) юридичні факти, що поновлюють право. До них належать обставини, наявність яких тягне відновлення прав, що існували раніше;

7) за ознакою пов'язаності правових наслідків із існуванням певного явища або з його відсутністю: позитивні та негативні юридичні факти;

8) оформлені та неформальні юридичні факти;

9) правотворюючі та правоперешкоджаючі юридичні факти;

10) головні та підлеглі юридичні факти (головний факт найбільш повно відображає ситуацію. Всі інші факти мають уточнююче значення, конкретизують юридично значимі деталі);

11) матеріальні та процесуальні юридичні факти;

12) юридичні факти публічного та приватного права [4, с. 112–113].

З-поміж наведених видів юридичних фактів важливими для характеристики правового механізму виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин є з'ясування сутності діянь та подій в адміністративному процесі. Діяння, як уже відмічалось, слід розглядати як дії та бездіяльність.



Дії як юридично значимі вчинки учасників правовідносин мають різні трактування. Можна говорити, що усі дії суб'єктів адміністративного процесу спрямовані на задоволення їхніх як загальних прав та законних інтересів, так і відповідних процесуальних прав, які встановлюються адміністративно-процесуальними нормами. Реалізація процесуальних прав не завжди супроводжується досягненням кінцевого процесуального результату (наприклад, відмова суду в задоволенні позову), оскільки адміністративний процес та адміністративно-процесуальна діяльність складається із відповідних процесуальних стадій, у межах яких і вчиняються відповідні дії особи.

Вченими запропоновано дії поділяти на правомірні та неправомірні. В адміністративному процесі також можливий такий поділ. Зокрема правомірні дії забезпечуються правильним застосуванням адміністративно-процесуальних норм (у випадку здійснення такої діяльності уповноваженими органами влади, які приймають відповідне рішення у ході відповідного виду адміністративних проваджень), дотриманням, використанням та виконанням адміністративно-процесуальних норм (усі суб'єкти адміністративного процесу). Правомірні дії сприяють швидшому проходженню стадій відповідного адміністративного провадження. Поведінка, яка не суперечить правовим принципам та нормам, здебільшого зменшує вірогідність завершення відповідного адміністративного провадження не на користь заявників.

Правомірна поведінка має свої підвиди. У науковій літературі існує достатньо класифікацій правомірної поведінки [5, с. 334; 6, с. 526]. З-поміж них найбільш важливою видається видова група правомірної поведінки — юридичні акти та юридичні вчинки. Так, юридичні акти здебільшого пов'язані із діяльністю органів публічної адміністрації, однак слід говорити про те, що такі юридичні акти можуть поділятися на ті, які видаються уповноваженими суб'єктами владних повноважень (акти застосування права), та ті, що надходять від невладних суб'єктів (адміністративний позов, скарга та ін.). У свою чергу, юридичні вчинки визначаються як активні вольові дії учасника.

Неправомірна поведінка в адміністративному процесі також має місце. Звичайно ж, у матеріально-правових відносинах неправомірні дії виражені тими негативними наслідками, які настають у ході вчинення таких дій. В адміністративно-процесуальних правовідносинах неправомірні дії не завжди можуть мати наслідки чи тягнути за собою застосування до таких учасників відповідних заходів примусу.

В адміністративному процесі присутня й бездіяльність його учасників як поведінка, що характеризується пасивним ставленням особи до реалізації своїх процесуальних прав та інтересів або інших учасників адміністративно-процесуальних правовідносин на окремій стадії чи усіх стадіях адміністративно-процесуальної діяльності. Така поведінка, як бездіяльність не завжди пов'язана із застосуванням до таких учасників відповідних заходів впливу, оскільки усе залежить від того, чи порушує така бездіяльність права та інтереси інших учасників цих відносин.

Події здебільшого пов'язують із настанням певних наслідків поза волею людини. Такі обставини не завжди можуть бути предметом правового регулювання. Якщо відповідні нормативно-правові акти події позначаються такими, що можуть породжувати правові наслідки, то тільки у такому випадку вони мають юридично значимий характер.

Поряд із юридичними фактами слід розрізняти правові презумпції, які також можуть бути підставою для виникнення чи зміни правовідносин. Наприклад, презумпція вини суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві покладає обов'язок доказування на суб'єкт владних повноважень, таким чином, звільняючи від такого доказування фізичну або юридичну особу. Відповідно це призводить до пасивної поведінки фізичних та юридичних осіб на стадії доказування



в адміністративному судочинстві, змінює відповідні адміністративно-процесуальні правовідносини, виводячи їх із рангу загальних у ті, що мають спеціальний характер.

У науковій літературі розрізняють й поняття “юридичні фікції” як обставини, що в реальності не існують, однак визнані відповідно до певної правової процедури такими, що існують. Проте в адміністративному процесі юридичній фікції можливо лише віднайти у фактах процесуальної преюдиції.

При розгляді цього питання пропонуємо звернутись до адміністративно-процесуальної норми як передумови виникнення, зміни та припинення адміністративно-процесуальних правовідносин.

Адміністративно-процесуальні норми реалізуються в адміністративно-процесуальних правовідносинах через відомі види реалізації норм права як застосування, виконання, використання та дотримання. Враховуючи існуючу систему адміністративного процесу, необхідно зазначити, що як і в інших правовідносинах, так і у відносинах управлінського, юрисдикційного та адміністративно-судового характеру відбувається застосування адміністративно-процесуальних норм через видання актів застосування права (адміністративний акт, адміністративний договір, рішення суду в адміністративній справі тощо). Відповідна процедура документального оформлення адміністративних проваджень, адміністративних процедур та адміністративно-судових проваджень завжди супроводжується виданням відповідних правових актів. При цьому слід зазначити, що адміністративно-процесуальні норми реалізуються з різним правовим характером, тобто мова йде про регулятивні, охоронні, адміністративно-каральні норми тощо. Це залежить від виду адміністративно-процесуальної діяльності та відповідних обставин, якими обумовлений характер процесуальної поведінки її суб'єктів.

Особливістю адміністративно-процесуальних норм є їх вторинний характер щодо адміністративно-матеріальних норм. Адміністративно-процесуальні норми обслуговують адміністративні відносини, при цьому є передумовою для розвитку адміністративно-процесуальних правовідносин. Як влучно зазначає О. В. Кузьменко, сервісна функція адміністративно-процесуальних норм дозволяє вести мову про їх певну другорядність щодо матеріальних. Сенс їхнього існування обумовлений лише одним — необхідністю чіткої регламентації порядку реалізації норм матеріального права — норм, які викликаються до життя конкретними життєвими обставинами і з реалізацією інших юридичних норм безпосередньо не пов'язуються. Так, процесуальні норми є “похідними”, “вторинними”, “обслуговуючими”, проте з моменту появи будь-якої норми адміністративно-процесуального права реалізація (певний етап реалізації) обслуговуваної нею матеріальної норми береться у суворі процедурні рамки, поза якими її функціонування стає об'єктивно неможливим. І навпаки, без дії матеріальної норми не може мислитись і форма її реалізації, представлена процесуальними нормами. Реалізація матеріальних та кореспондуючих адміністративно-процесуальних правових норм розпочинається одночасно та до певного часу відбувається паралельно [7, с. 121, 123].

Важливим для розгляду питання про підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-процесуальних правовідносин є розгляд питання про застосування адміністративно-процесуальних норм, оскільки саме у такому виді реалізації правових норм можна знайти теоретичну конструкцію розвитку таких відносин. Відомо, що застосування норм права є державно-владною діяльністю суб'єктів владних повноважень, а тому владно-розпорядчий характер такої діяльності уже потребує наявності не лише матеріальних, але й процесуальних норм, які доповнюють відповідний матеріальний зміст правовідносин. Однак застосування адміністративно-процесуальних норм повинно чітко бути визначено законодавством та обумовлюватись умовами й обставинами, за яких необхідне їх застосування. У зв'язку з цим, адміністративні провадження набувають правової оформленості, що відповідно знаходить свій вияв у правовому регулюванні перебігу адміністративно-процесуальних стадій.



Таким чином, виникнення, зміна та припинення адміністративно-процесуальних правовідносин дає можливість у динаміці проаналізувати сфери адміністративно-процесуального регулювання, у повній мірі визначити процесуальний статус учасників адміністративно-процесуальних правовідносин. Виходячи з цього, юридичні факти та адміністративно-процесуальні норми сприяють правильному виокремленню та детермінації структури адміністративно-процесуальних правовідносин. Виходячи з цього, у подальшому в науці адміністративного права і процесу мають віднайти теоретичні питання системи адміністративно-процесуальних правовідносин, що сприятиме правильній детермінації їх структурних елементів.

#### Список використаних джерел

1. Загальна теорія держави і права [Текст] / за ред. В. В. Копейчикова. — К. : Юрінком Інтер, 1997. — 320 с.
2. Теория государства и права [Текст] / под ред. А. Б. Венгерова. — М. : Новый юрист, 1998. — 624 с.
3. Кикоть, Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права [Текст] / Г. Кикоть // Право України. — 2003. — № 7. — С. 29–34.
4. Харитонова, О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харитонова Олена Іванівна. — Одеса, 2004. — 435 арк.
5. Проблемы теории государства и права [Текст] / под ред. С. С. Алексеева. — М. : Юрид. лит., 1979. — 392 с.
6. Теория государства и права [Текст] : курс лекц. / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М. : Юрист, 1997. — 672 с.
7. Кузьменко, О. В. Адміністративний процес у парадигмі права [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. — К., 2006. — 403 арк.

*Рекомендовано до друку відділом моніторингу ефективності законодавства  
Інституту законодавства Верховної Ради України  
(протокол № 14 від 29 листопада 2012 року)*

Надійшла до редакції 04.12.2012

#### **Муза О. В. Основания для возникновения, изменения и прекращения административно-процессуальных правоотношений**

*Анализируются теоретические вопросы возникновения, изменения и прекращения административно-процессуальных правоотношений. Сделан вывод, что юридические факты и административно-процессуальные нормы способствуют правильному выделению и детерминации структуры административно-процессуальных правоотношений.*

**Ключевые слова:** административный процесс, административно-процессуальные правоотношения, юридические факты, административно-процессуальная норма.

#### **Muza, O. V. The Grounds for Arising, Changing and Terminating of the Administrative Procedure Legal Relations**

*The theoretical questions of arising, changing and terminating of the administrative procedure legal relations are analysed. A conclusion is made that legal facts and administrative procedure legal norms are instrumental in correct selection and determination of structure of the administrative procedure legal relations.*

**Keywords:** administrative process, administrative procedure legal relations, legal facts, administrative procedure, legal norm.

