

**І. Гудим,**викладач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІ ПРОВАДЖЕННЯ: ВЛАСТИВОСТІ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

Постановка проблеми. Створення абсолютної нової парадигми розвитку адміністративного процесу не могло бути одномоментним, а відтак, на жаль, ще існують інститути процесуального права, які концептуально залишились незмінними, тільки частково пристосувавшись до нових умов, не відповідаючи вимогам сьогодення. Одним із таких є інститут адміністративно-юрисдикційних проваджень, як важлива складова адміністративного процесу та інструмент, покликаний розв'язувати широке коло різних за змістом індивідуально-конкретних справ, включаючи протидію адміністративним деліктам, захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Хоча більша частина проваджень, що становлять структуру адміністративного процесу, спрямована на вирішення справ «позитивного» характеру, що виникають під час виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації, проте значне місце в цій діяльності займає саме розгляд справ про правопорушення, інші правові спори по суті та прийняття по них відповідних рішень. У процесі такої діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься юридично-владне рішення щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права тощо.

Попри важливість дослідження особливостей адміністративно-юрисдикційних проваджень в структурі

адміністративного процесу, дотепер не розкрито поняття такого виду провадження, не досліджено належним чином процесуальні особливості його стадій, не в повній мірі охарактеризовано статус суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, справи про адміністративні правопорушення нерідко розглядаються без участі осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності; в матеріалах справ нерідко відсутні дані про виклик свідків і потерпілих на розгляд справи; процесуально не закріплюються відводи, пояснення і заперечення осіб, які беруть участь в розгляді справи про адміністративне правопорушення, та інші важливі моменти провадження у справі.

Через таку ситуацію відбувається девальвація об'єктивності розгляду справ зазначеної категорії; збільшується ризик суб'єктивних помилок з боку посадових осіб, котрі приймають рішення про застосування заходів адміністративного примусу; значно розширює поле адміністративного розсуду при прийнятті зазначених рішень; містить потенційні корупційні ризики при прийнятті рішень тощо.

Крім того, недостатня законодавча регламентація адміністративного процесу створює простір для трактування норм закону судом на власний розсуд, що обумовлює неоднаковість застосування законодавства при здійсненні правосуддя.

Тож цілком зрозуміло, що подолання принципів прогалін і нормативних колізій, які фактично скла-





лися в правовому регулюванні адміністративно-юрисдикційних проваджень, об'єктивно неможливе без ґрунтового наукового аналізу наявних проблем та визначення шляхів їх розв'язання.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Зрозуміло, що подолання принципових прогалин і нормативних колізій, які фактично склалися в правовому регулюванні адміністративно-юрисдикційних проваджень, об'єктивно неможливе без ґрунтового наукового аналізу наявних проблем та визначення шляхів їх розв'язання. Водночас адміністративно-правова наука на сьогодні практично не має у своєму розпорядженні спеціальних досліджень, присвячених проблемам правового регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень. Хоча окремі питання адміністративного процесу ставали предметом досліджень відомих вчених-адміністративістів.

Непоодинокими є також наукові роботи, безпосередньо присвячені окремим питанням адміністративних проваджень, серед яких зокрема дисертаційні дослідження В.Ю. Шильника «Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ», Я.Л. Іваненко «Адміністративні неюрисдикційні провадження», О.В. Крикун «Адміністративно-правовий статус учасників проваджень у справах про адміністративні правопорушення», С.В. Форостяна «Неконфліктні провадження в адміністративному процесі», М.М. Глуховері «Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України», Х.І. Кіт «Підготовче провадження в адміністративному процесі» тощо. Разом з тим, проблематика адміністративної юрисдикції в адміністративному процесі залишається нерозв'язаною, дослідження епізодичними і неповними.

З огляду на незначний інтерес з боку науковців і практиків до

проблем вивчення особливостей правового регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень, і відповідно недостатній рівень наукових досліджень даної проблеми, її ґрунтовне дослідження сьогодні набуває особливого змісту та актуальності, а відтак **метою статті** є з'ясування на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел правової природи, властивостей та видів адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Виклад основного матеріалу. Існування та функціонування інституту адміністративного провадження на сьогодні є невід'ємною гарантією захисту порушених прав. Інститут адміністративного провадження, на відміну від інших видів провадження, реалізується не тільки судовими органами, а й, водночас, органами виконавчої влади та їх посадовими особами.

Поділ адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження відображає об'єктивну потребу суспільного розподілу праці і спеціалізації діяльності різних суб'єктів, уповноважених здійснювати таку діяльність. При цьому виділення конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу можна пов'язати з необхідністю регулювання певних якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері і набувають таким чином характеру процесуальних правовідносин [1, с. 86].

Слушною вважаємо думку С.В. Лихачова, який під адміністративним провадженням розуміє нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета [2, с. 16].

Т.О. Коломоець визначає адміністративне провадження як вид адміністративного процесу, який об'єднує





послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ [3, с. 216]. На думку Н.Г. Салішевої, адміністративне провадження охоплює всі сторони діяльності державного апарату, починаючи від підготовки і видання актів управління і закінчуючи матеріально-технічними діями [4, с. 9].

С.О. Короед зазначає, що провадження у таких справах є одним із конкретних видів адміністративно-юрисдикційної діяльності процесуального характеру, яке здійснюється як у позасудовому, так і судовому порядку. Будучи складовою частиною провадження у справах про адміністративні проступки судовий розгляд цих справ є відносно самостійним процесуальним явищем, існування якого обумовлено специфічним суб'єктом – судом, що здійснює правосуддя (а не управлінську діяльність) у зазначених справах, а також особливим порядком їх розгляду і вирішення у порівнянні з іншими юрисдикційними органами [5, с. 5].

Іншими словами, будь-яке адміністративне провадження слід розглядати як певну діяльність (як слушно наголошує професор А.І. Берлач, саме адміністративно-процесуальну) «законодавчо визначеного суб'єкта (органу) щодо розгляду та вирішення конкретно-індивідуальної адміністративної справи» [6, с. 172]. Аналогічної думки дотримується В.А. Бабич, запевняючи, що адміністративне провадження – це, насамперед, діяльність [7, с. 42]. І з цим слід погодитись, навіть те, що окремі вчені під адміністративним провадженням пропонують розуміти нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмету [8, с. 62]. В даному випадку сутність адміністративного провадження

залишається незмінною, попри те, що одні вчені вважають це діяльністю, а й інші порядком. В будь-якому разі адміністративне провадження є певним динамічним процесом, окремою процесуальною дією щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ.

Водночас, такі провадження різняться і за способом розв'язання відповідних справ, і за процесуальним становищем суб'єктів розгляду, і за процедурними аспектами, а також іншими визначальними критеріями. Проте, переконливою все ж таки є позиція вчених, які здійснюють класифікацію адміністративно-процесуальних проваджень залежно від характеру індивідуально-конкретних справ, виділяючи юрисдикційні провадження та провадження неюрисдикційного характеру [9, с. 16]. Аналогічну думку висловлює Р.В. Миرونюк, який зводить видову різноманітність адміністративних проваджень відповідно до класифікації адміністративно-процесуальної діяльності у дві узагальнені групи: а) юрисдикційні провадження; б) процедурні провадження [8, с. 330].

На наше переконання, залежно від того, якою складовою адміністративного процесу є адміністративні провадження – так званого «конфліктного» чи «неконфліктного», і здійснюється їх поділ.

Невід'ємною складовою конфліктного адміністративного процесу є саме адміністративно-юрисдикційні провадження, адже сутність такого процесу полягає у розв'язанні публічно-правових спорів та справ про адміністративні правопорушення, а також у діяльності суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (адміністративних судів та судів загальної юрисдикції) щодо вирішення публічно-правових спорів, у яких одна зі сторін (суб'єкт не наділений владними повноваженнями) оскаржує дії, бездіяльність та рішення суб'єкта владних повноважень (в судовому та адміністратив-





ному порядку) або суб'єкт владних повноважень, фіксуючи протиправні дії громадян (інших фізичних осіб), притягує останніх до адміністративної відповідальності чи оскаржує дії та бездіяльність суб'єктів без владних (фізичних, юридичних осіб) повноважень у порядку адміністративного судочинства [10, с. 182–185].

Отже, значна частина проваджень у структурі адміністративного процесу характеризується як юрисдикційні адміністративні (адміністративно-юрисдикційні) провадження. До них слід відносити:

- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- адміністративно-юрисдикційні провадження з розгляду скарг громадян;
- дисциплінарні провадження;
- провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративного попередження і адміністративного припинення.

Для названих видів адміністративно-юрисдикційних проваджень характерні такі властивості, серед яких:

- наявність адміністративно-правового спору (або адміністративного правопорушення), адже адміністративна юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно розв'язати спір про право або у зв'язку з порушенням чинних правових норм. Тобто такі спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів;
- необхідність належного процесуально-правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності, адже адміністративна юрисдикція значно відрізняється від інших видів юрисдикційної діяльності, що існують у межах кримінального й цивільного процесів. Розгляд адміністративно-правових спорів здійснюється на основі відповідних нормативно-правових актів, що закріплюють порядок

розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність органів і посадових осіб, якими порушуються права і законні інтереси громадян. Що ж стосується адміністративних деліктів, то процесуальний порядок розгляду таких справ закріплено у процесуальній частині Кодексу України про адміністративні правопорушення;

– обов'язкова змагальність при розгляді справи, адже сторони адміністративно-правового спору, які винні у вчиненні адміністративного правопорушення, не є пасивними спостерігачами розв'язання справи юрисдикційними органами. Вони наділені досить широкими процесуальними правами, що дає їм змогу активно захищати свої інтереси, представляти докази, заявляти клопотання, заперечувати пред'явлені докази у здійсненні адміністративного правопорушення;

– обов'язковість ухвалення рішення у вигляді юрисдикційного акту щодо конкретної адміністративної справи, що означає, по суті, розв'язання правового спору;

– різноманітність суб'єктів адміністративної юрисдикції, що зумовлено насамперед наданням можливості інстанційного оскарження дій та рішень органів і посадових осіб, якими порушуються права громадян. Водночас особливості правопорушень в різних галузях управління зумовлюють наявність значної кількості органів (посадових осіб), уповноважених розглядати їх і розв'язувати по суті. У переважній більшості випадків розгляд справ про адміністративні правопорушення покладено на органи, головним завданням яких, поряд із виконанням юрисдикційних функцій, є здійснення виконавчо-розпорядчих повноважень у різних галузях державного управління;

– особливе процесуальне становище судів (суддів) в системі адміністративно-юрисдикційних органів.

Отже, сутність адміністративно-юрисдикційних проваджень полягає у розгляді адміністративно-правових





спорів, справ про адміністративні правопорушення (а щодо державних службовців – і про дисциплінарні проступки) у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати такі спори та накладати адміністративні стягнення.

Висновок. Таким чином, хоча більша частина проваджень, що становлять структуру адміністративного процесу, спрямована на вирішення справ «позитивного» характеру, що виникають під час виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації, проте значне місце в цій діяльності займає саме розгляд справ про правопорушення, інші правові спори по суті та прийняття по них відповідних рішень. У процесі такої діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься юридично-владне рішення щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права тощо.

Виникнення, зміна і припинення квірінальних відносин опосередковано подіями конкретного юридичного факту, у зв'язку із чим, на відміну від неюрисдикційних (справ позитивного характеру), основне завдання названих вище проваджень – вирішення спору, обов'язковим результатом якого є негативні наслідки для однієї зі сторін спору або застосування адміністративних стягнень для порушника норм адміністративного законодавства.

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано правову природу, властивості та окреслено види адміністративно-юрисдикційних проваджень.

З'ясовано сутність адміністративно-юрисдикційних проваджень,

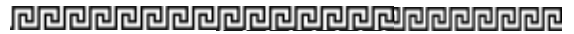
що полягає у розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати такі спори та накладати адміністративні стягнення.

Встановлено, що значну частину проваджень у структурі адміністративного процесу складають юрисдикційні адміністративні (адміністративно-юрисдикційні) провадження, до яких віднесено: провадження у справах про адміністративні правопорушення; адміністративно-юрисдикційні провадження з розгляду скарг громадян; дисциплінарні провадження; провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративного попередження і адміністративного припинення.

Визначено характерні властивості адміністративно-юрисдикційних проваджень, серед яких: наявність адміністративно-правового спору (або адміністративного правопорушення); необхідність належного процесуально-правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності; обов'язкова змагальність при розгляді справи; обов'язковість ухвалення рішення у вигляді юрисдикційного акту щодо конкретної адміністративної справи; різноманітність суб'єктів адміністративної юрисдикції; особливе процесуальне становище судів (суддів) в системі адміністративно-юрисдикційних органів.

Ключові слова: юрисдикція, адміністративна юрисдикція, адміністративно-юрисдикційне провадження, адміністративний процес, адміністративне провадження, ознаки адміністративної юрисдикції, принципи адміністративної юрисдикції.





Gudym I. Administrative and jurisdictional proceedings: properties and classification

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the legal nature, properties and outlines the types of administrative proceedings.

The essence of administrative-jurisdictional proceedings, which consists in consideration of administrative-legal disputes, cases on administrative offenses (and concerning civil servants – and on disciplinary misdemeanors) in the administrative-procedural form established by the law by specially authorized bodies (officials) which are endowed the right to consider such disputes and to impose administrative penalties.

The institute of administrative proceedings, in contrast to other types of proceedings, is implemented not only by judicial bodies, but also, at the same time, by executive bodies and their officials.

It is established that a significant part of the proceedings in the structure of the administrative process are jurisdictional administrative (administrative-jurisdictional) proceedings, which include: proceedings in cases of administrative offenses; administrative and jurisdictional proceedings for consideration of citizens' complaints; disciplinary proceedings; proceedings in connection with the application of measures of administrative coercion, in particular administrative warnings and administrative termination.

The characteristic features of administrative-jurisdictional proceedings are determined, among which: the presence of administrative-legal dispute (or administrative offense), because administrative jurisdiction arises only when it is necessary to resolve a dispute over the

law or in connection with violations of applicable law; the need for proper procedural and legal regulation of administrative and jurisdictional activities; mandatory adversarial proceedings, as the parties to an administrative dispute who are guilty of an administrative offense are not passive observers of the resolution of the case by jurisdictional bodies; the obligation to make a decision in the form of a jurisdictional act on a specific administrative case, which means, in essence, the resolution of a legal dispute; the diversity of subjects of administrative jurisdiction, due primarily to the possibility of appealing against the actions and decisions of bodies and officials that violate the rights of citizens; special procedural position of courts (judges) in the system of administrative-jurisdictional bodies.

It is proved that the main task of the above proceedings is to resolve the dispute, the obligatory result of which is the negative consequences for one of the parties to the dispute or the application of administrative penalties for violators of administrative law.

Key words: jurisdiction, administrative jurisdiction, administrative-jurisdictional proceedings, administrative process, administrative proceedings, features of administrative jurisdiction, principles of administrative jurisdiction.

Література

1. Мартиновський В.В. Проблема класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. № 24. С. 85-91.
2. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: дис.канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / С.В. Лихачев. Х., 2001. 177 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне судочинство України: підручник / за заг. ред. проф. Т.О. Коломоєць. Київ: «Істина», 2008. 219 с.
4. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. л-ра, 1964. 160 с.





5. Короєд С.О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.О. Короєд. К., НУВСУ, 2009. 17 с.

6. Берлач А.І. Адміністративне право України: [Навч. посіб. для дист. навч.] / А.І. Берлач. К. : Університет «Україна», 2005. 472 с.

7. Бабич В.А. Адміністративна відповідальність за зберігання або транспортування алкогольних напоїв чи тютюнових виробів, на яких немає марок акцизного збору встановленого зразка: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія держ. податкової служби України / В.А. Бабич. Ірпінь, 2005. 205 с.

8. Миронюк Р.В. Органи внутрішніх справ як суб'єкти виконавчого провадження в справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державна податкова адміністрація України / Р.В. Миронюк. Ірпінь, 2003. 201 с.

9. Бандурка О.М. Адміністративний процес : [Підручник] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. К. : Літера ЛТД, 2002. 336 с.

10. Тернуцак М. Щодо доцільності інтерпретації адміністративного процесу через призму конфліктності юридичної природи. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 884. С. 182–185.

