

УДК 342.922

В. В. Мартиновський, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Проблема класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень

Ефективність проведення в Україні адміністративної реформи значною мірою обумовлена належним рівнем функціонування системи державних органів. Серед численних напрямів діяльності органів виконавчої влади одним із пріоритетних є реалізація адміністративно-юрисдикційних повноважень, яка певною мірою ускладнюється наявною недосконалістю законодавчої бази, що регулює юрисдикційну діяльність відповідних органів. Такий стан справ істотно впливає на правозастосовну діяльність, створює проблеми у діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, негативно впливає на ступінь захищеності прав і свобод людини та громадянина. З огляду на це виникає нагальна необхідність наукового осмислення питань реалізації органами виконавчої влади юрисдикційних повноважень та визначення пріоритетних напрямів вдосконалення цього важливого напрямку їх діяльності.

Аналізу адміністративно-юрисдикційної діяльності присвячені праці В. Б. Авер'янова, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, М. М. Тищенко, О. П. Шергіна. Питання структури адміністративного процесу як самостійного виду юридичного про-

цесу досліджені недостатньо. Теорія адміністративно-процесуальної діяльності свідчить про те, що найбільш детально описані в юридичній літературі тільки деякі із видів адміністративних проваджень, наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарні провадження. Таким чином, виникає необхідність у подальшому дослідженні інших видів адміністративно-процесуальної діяльності. Структуру адміністративного процесу, як і структуру традиційних видів правозастосовних процесів (кримінального, цивільного), становить сукупність проваджень, кожне з яких має своєрідне функціональне призначення та стадії.

Метою статті є спроба аналізу теоретичних поглядів щодо структури адміністративного процесу, розгляд точки зору з приводу класифікації адміністративних проваджень та відокремлення таких, що мають юрисдикційний характер.

Головними елементами, що становлять структуру адміністративного процесу, є адміністративні провадження. Вони співвідносяться з адміністративним процесом як категорії особливого і загального і входять до його структури як відокремлений елемент. Виділення окремих проваджень у рамках адміністративного процесу обумовлено низкою чинників. Передусім кожне провадження характеризується власною метою і колом завдань, що вирішуються для досягнення цієї мети. Дійсно, мета провадження у справах про адміністративні правопорушення одна, а провадження за скаргами громадян — зовсім інша. Відповідно потрібно розрізняти і цілі адміністративних проваджень. 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.

Залежно від характеру правовідносин, виду правових конфліктів і юридичних санкцій процедури розгляду юридичної

справи як у літературі, так і в законодавстві традиційно поділяють на: конституційну, кримінально-правову, цивільно-правову, адміністративну, дисциплінарну та господарську юрисдикції. Зазначені провадження мають цілу низку загальних ознак (елементів), але кожне з них за своєю правовою природою, механізмом реалізації та іншими галузевими ознаками становить певну, відокремлену правову систему. Але це не виключає виокремлення, наприклад, у структурі адміністративної юрисдикції певних своєрідних юрисдикційних проваджень.

Один із перших дослідників адміністративного процесу О. П. Шергін, виділяючи основні ознаки такого поняття, як «вид юрисдикції», зазначає, що самостійним видом юрисдикції є діяльність щодо розгляду і вирішення справ, предметом яких є певні правопорушення або правові спори, яка має своєрідне нормативне регулювання, визначену законом систему органів, що її здійснюють, спеціальну процедуру¹. Усім цим ознакам відповідають кримінальна, цивільна, господарська та адміністративна юрисдикції. О. П. Шергін адміністративну юрисдикцію поділяє на такі види: а) вирішення скарг громадян на діяльність державних і громадських органів та їх посадових осіб; б) розгляд справ про адміністративні правопорушення².

Іншої точки зору дотримуються О. П. Альохін і Ю. М. Козлов. Вони вважають, що адміністративна юрисдикція складається з адміністративних проваджень, які становлять базову характеристику адміністративної юрисдикції³, виділяють відмінності між провадженнями як за суб'єктом юрисдикційних повноважень, так і за предметом (об'єктами). У зв'язку з цим виокремлюють: провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; провадження за скаргами; узгоджене провадження. Останнє, на нашу думку, можна ототожнити з дозвільним провадженням.

¹ Шергін, А. П. Административная юрисдикция [Текст] : монография / А. П. Шергин – М. : Юрид. лит., 1979. – С. 29.

² Там само. – С. 29–30.

³ Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации [Текст] : учебник / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. – М. : Теис, 1994. – Ч. 1. – С. 262.

В юридичній літературі зустрічаються і більш розширені класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень. Так, С. Н. Махіна пропонує таку структуру адміністративно-юрисдикційного процесу: а) провадження у справах про адміністративні правопорушення; б) провадження щодо застосування адміністративно-відновлювальних заходів; в) дисциплінарне провадження; г) провадження щодо встановлення нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; г) юрисдикційні процедури щодо застосування заходів припинення; д) юрисдикційні процедури щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів¹.

Розширену класифікацію видів адміністративних проваджень пропонує також В. К. Колпаков, до них він відносить: а) провадження щодо застосування заходів примусу у державному управлінні; б) дисциплінарне провадження; в) провадження у справах про адміністративні правопорушення; г) провадження щодо застосування заходів матеріального впливу².

М. М. Тищенко до адміністративно-юрисдикційних проваджень відносить: провадження за скаргами громадян; дисциплінарне провадження; провадження щодо застосування заходів адміністративного попередження та припинення; провадження у справах про адміністративні правопорушення³.

У свою чергу, А. Б. Пешков виділяє юрисдикційні провадження щодо: 1) застосування заходів адміністративного припинення; 2) застосування адміністративно-попереджувальних заходів; 3) застосування заходів адміністративної відповідальності; 4) застосування заходів дисциплінарної відповідальності⁴.

¹ Махіна, С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования [Текст] : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.02. / С. Н. Махіна. – Воронеж, 1998. – С. 115.

² Колпаков, В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 328–329.

³ Тищенко, Н. М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії і шляхи удосконалення [Текст] : монографія / Н. М. Тищенко. – Х. : Изд-во НУВД, 1998. – С. 93.

⁴ Пешков, А. Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений [Текст] : монография / А. Б. Пешков. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 1974. – С. 23.

Заслугове на увагу класифікація, наведена В. Г. Розенфельдом і В. В. Серьогіною, які виділяють:

1) провадження, пов'язані з розглядом індивідуальних адміністративних спорів (розгляд за участю представників органів виконавчої влади, профспілок, трудових колективів, розгляд представниками виконавчої влади, місцевими адміністраціями скарг громадян, а також розгляд судами (суддями) скарг на незаконне порушення прав, свобод та інтересів громадян, правові акти і дії органів влади, місцевого самоврядування, посадових осіб і громадських організацій);

2) провадження щодо застосування заходів державного примусу (застосування таких заходів, як примусова госпіталізація інфекційних та венерично хворих осіб, примусове лікування, адміністративний нагляд та ін.);

3) провадження у справах про адміністративні правопорушення;

4) провадження у справах про порушення митних правил¹.

При визначенні структури адміністративно-юрисдикційного процесу необхідний науковий аналіз характерних особливостей кожного із видів адміністративно-юрисдикційного провадження, які становлять широкий комплекс своєрідних (специфічних) адміністративно-правових норм та правовідносин, — зазначає М. Я. Масленников². Необхідно зазначити і те, що питання про види адміністративно-юрисдикційної діяльності залишаються дискусійними, єдиної концепції з цього приводу не вироблено. Крім того, в юридичній літературі зустрічаються суперечливі погляди щодо віднесення до адміністративної юрисдикції заходів адміністративного примусу.

Враховуючи попередню характеристику поняття та сутності адміністративної юрисдикції та різні точки зору багатьох вчених на види форм її реалізації, необхідно з'ясувати загальні

¹ Розенфельд, В. Г. Административное принуждение [Текст] : учеб. пособие / В. Г. Розенфельд, В. В. Серегина. — Воронеж, 1996. — С. 138.

² Масленников, М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях [Текст] : монография / М. Я. Масленников. — Воронеж, 1990. — С. 72.

особливості, властиві саме адміністративним юрисдикційним провадженням.

Вихідною позицією адміністративної юрисдикції у галузі управління є зникнення особливих конфліктів — спорів між сторонами управлінських відносин, врегулювання яких передбачено адміністративними нормами права, тобто адміністративно-правові спори. Такі спори виникають за ініціативою однієї зі сторін учасників управлінських відносин незалежно від їх впорядкування, яка вважає, що певні права чи законні інтереси порушені іншою стороною.

У процесі вирішення правового спору здійснюється правова оцінка поведінки конкретного учасника управлінських відносин, яка регламентована певним порядком, закріпленим нормами адміністративного права, що об'єктивно виражається в індивідуальних адміністративних справах.

Залежно від особливостей індивідуальних адміністративних справ, які обумовлені родовими об'єктами, загальними принципами, своєрідними повноваженнями їх учасників, організаційними аспектами, цільовим призначенням тощо, адміністративна юрисдикція отримала певні правові форми їх вираження — адміністративно-юрисдикційні провадження, які у свою чергу можна класифікувати на окремі види.

Як будь-які форми юрисдикції, так і види адміністративних юрисдикційних проваджень у своєму кінцевому підсумку передбачають винесення владного одностороннього рішення про правомірність поведінки певних учасників управлінських відносин із застосуванням відповідних адміністративно-правових методів управління.

Узагальнивши викладене, можна визначити види адміністративно-юрисдикційних проваджень, під якими розуміється регламентований окремими нормами адміністративного права особливий порядок вирішення спорів (конфліктів) про правомірність поведінки учасників управлінських відносин в інтересах захисту та поновлення порушеного права.

На нашу думку, можна виокремити такі види адміністративно-юрисдикційних проваджень:

- 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 2) провадження за скаргами громадян;
- 3) дисциплінарне провадження;
- 4) дозвільне провадження.

В. В. Мартыновский

ПРОБЛЕМА КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПРОИЗВОДСТВ

Статья посвящена классификации административно-юрисдикционных производств. Рассмотрены теоретические подходы к определению видов административных производств. Приведены результаты исследования, касающиеся выделения именно юрисдикционных производств.

Ключевые слова: административное производство, структура административного процесса, юрисдикция, классификация производств.

V. V. Martynovskiy

THE PROBLEM OF THE ADMINISTRATIVE-JURISDICTIONAL PROCEDURES' CLASSIFICATION

The article is devoted to classification of administrative-jurisdictional procedures. Theoretical approaches to definition of administrative procedures' kinds are considered. Results of the research of procedures, namely at jurisdictional procedures, are given.

Keywords: administrative procedure, structure of administrative process, jurisdiction, classification of procedures.