

Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского
Серия «Юридические науки». Том 25 (64). 2012. № 1. С. 365-370.

УДК 342.951

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ВИДІВ ТАКИХ ПРОВАДЖЕНЬ

Гусейнов Р. Х.

Національний університет «Юридична академія України ім. Я. Мудрого», м.Харків, Україна

Статтю присвячено обґрунтуванню поняття «адміністративно-юрисдикційне провадження» та визначенню видів таких проваджень в діяльності органів виконавчої влади. Встановлено, що до адміністративно-юрисдикційних доцільно віднести наступні види проваджень: у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні, за скаргами громадян та виконавче провадження. Провадження в адміністративних судах слід віднести до окремого виду юрисдикційного провадження – адміністративно-судочинного.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційні провадження, примус, негативні наслідки, органи виконавчої влади, індивідуальна справа.

Формування сучасної доктрини адміністративного права і процесу передбачає розробку і обґрунтування теоретико-правових положень про сутність адміністративно-юрисдикційного провадження як процесуального інституту забезпечення законності у публічно-правових відносинах, охорони і захисту громадського порядку, громадської безпеки. Актуальність цієї проблеми обумовлена також новелізацією адміністративного процесуального законодавства у зв'язку із набуттям чинності Кодексом адміністративного судочинства України та уведенням змагального процесу до публічно-правових відносин з метою врегулювання спорів, однією із сторін яких є суб'єкт владних повноважень. Слід вказати і про істотні зміни у адміністративному процесуальному законодавстві, норми якого регулюють відносини у сфері притягнення до адміністративної відповідальності. Вказане стосується уведення процедур фіксації правопорушень технічними засобами, з приводу чого Конституційним Судом України було прийняте окреме Рішення у справі про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху від 22.12.2010 №23-рп/2010 [1]. Цим Рішенням було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), статтю 14-1, частину шосту статті 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Серед законодавчих новел слід вказати на уведення у ст.294 Кодексу України про адміністративні правопорушення порядку апеляційного оскарження щодо постанови у справі про адміністративне правопорушення, винесене суддею. Такий порядок урегульовано лише у загальних рисах. Не зайвим при цьому буде зазначити про прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України [2], що обумовлює або внесення змін до порядку

апеляційного оскарження, або детальної регламентації процедур перегляду справи у апеляційному порядку у Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Ситуація ускладнюється і у зв'язку із набуттям чинності Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», в якому надається єдина дефініція корупційного правопорушення та використовується бланкетний спосіб викладення правової норми про адміністративну відповідальність за їх вчинення [3]. При цьому Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнюється Главою 13-А, в якій надаються склади адміністративних корупційних правопорушень [4].

Вищезазначене вказує на ситуативний характер змін до адміністративного процесуального законодавства та підкреслює необхідність формування сучасної теоретичної моделі адміністративно-правового регулювання юрисдикційних процесуальних правовідносин.

Слід зазначити, що загальнотеоретичні питання здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності органів виконавчої влади у своїх працях досліджували такі вчені: Авер'янов О. Б., Гаращук В. М., Гасанова А. К., Кузьменко О. В., Стеценко С. Г. та інші. Разом з тим, питання щодо визначення поняття адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності органів виконавчої влади розглянуті фрагментарно.

Мета статті полягає у обґрунтуванні поняття адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності органів виконавчої влади. Наукова новизна полягає в удосконаленні наукових підходів визначення поняття адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності органів виконавчої влади.

Поняття адміністративно-юрисдикційного провадження знаходимо у публікаціях навчально-методичного характеру – у підручниках, навчальних посібниках з адміністративного права та процесу. Їх опрацювання свідчить про розбіжність теоретико-методологічних підходів до визначення сутності виділеної категорії.

Тищенко М. М. у підручнику з адміністративного права, підготовленого у 2010 році, вказує про те, що всі органи, які розглядають адміністративно-правові спори та справи про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційними, але тільки суд є органом адміністративної юстиції. Адміністративна юрисдикція, на думку вченого, полягає в розгляді справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [5, с. 217-218]. Раніше – у 2007 році – у підручнику «Адміністративне право. Академічний курс. Т.1» вчений зазначав, що у процесі адміністративної юрисдикції вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься юридично-владне рішення щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права. До адміністративно-юрисдикційних проваджень належать: провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження з розгляду скарг громадян, дисциплінарні провадження щодо державних службовців [6, с.506]. Про участь адміністративних судів як суб'єктів адміністративної юрисдикції не зазначається, а також наведено розширений перелік адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Наведення наукової думки Тищенка М. М. свідчить про триваючий науковий пошук сутності адміністративної юрисдикції та, відповідно – адміністративно-юрисдикційних проваджень, окреслення їх кола.

Стеценко С. Г. пропонує виділяти провадження адміністративно-судового процесу, провадження адміністративно-управлінського процесу та провадження адміністративно-юрисдикційного процесу. Вчений зазначає, що на відміну від проваджень адміністративно-управлінського процесу (справ позитивного характеру), основне завдання адміністративно-юрисдикційного процесу – вирішення спору, а результатом є негативні наслідки для однієї із сторін спору або застосування заходів адміністративного примусу [7, с.270-290].

Не заперечуючи, в цілому проти такого підходу, презентованого Стеценком С. Г., тим не менше, доцільно зауважити, що адміністративне правопорушення навряд чи можна назвати спором. Так, Гасанова А. К. надає таке визначення спору про право у публічно-правових відносинах. Ним, на думку дослідниці, є особливий стан регулятивного публічного правовідношення, що виникає внаслідок порушення чи оспорювання суб'єктивного права чи права, наданого з метою виконання державних функцій, у таких відносинах [8, с.10]. Отже, факт порушення є причиною виникнення спору про право у публічно-правових відносинах, а не самим спором.

Існує обґрунтована пропозиція Ткач Г. Й. про уведення у науковий обіг категорії «адміністративно-правовий спір», а не «публічно-правовий спір», що фактично дозволяє звузити коло спірних правовідносин шляхом їх обмеження участю суб'єкта владних повноважень, чим підкреслити їх адміністративно-правову природу, оскільки такі правовідносини стосуються спору про адміністративне право [9].

З науковим підходом Ткач Г. Й. складно не погодитись, адже категорія «публічно-правовий» зазвичай ширша і стосується правовідносин за участі не тільки суб'єктів владних повноважень у тому смислі, у якому він застосовується у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС) [10]. Так, суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (п.7 ч.1 ст.3 КАС). Отже, суб'єкт владних повноважень, за визначенням, наданим у КАС, є суб'єкт права, який наділений правом та зобов'язаний реалізувати тільки владні управлінські функції. Суб'єкти публічного права виконують не тільки зазначені, а й інші функції, зокрема – відправлення правосуддя, захист прав, свобод громадян тощо.

Повертаючись до наукового підходу Стеценка С. Г., слід відзначити, що вченим не наведено перелік адміністративно-юрисдикційних проваджень, натомість розглянуто їх особливості на прикладі проваджень у справах про адміністративні правопорушення [11, с.281]. Разом з тим, такий підхід вдається дещо поверховим, оскільки підстава цього провадження – адміністративний проступок – є специфічною і відрізняється від дисциплінарного проступку чи спору, пов'язаного із порушенням законності при притягненні до адміністративної відповідальності. Отже, і точка зору Стеценка С. Г. не може бути прийнята за основу.

Демський Е. Ф. звертається до наукової думки Колпакова В. К. який вважав, що адміністративна юрисдикція на відміну від кримінально-правової, дисциплінарної, поділяється на три види: адміністративно-регулятивна як компетентність органа,

посадової особи розглядати і вирішувати адміністративні справи, що виникають у сфері публічного управління позитивного характеру; адміністративно-судочинна юрисдикція – встановлена законодавством компетентність адміністративних судів щодо вирішення адміністративно-правових спорів; адміністративно-деліктна юрисдикція – встановлена законодавством компетентність органів (посадових осіб), судів щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення і накладання адміністративних стягнень. Демський Е. Ф. формулює наступне визначення адміністративної юрисдикції – встановлена чинним законодавством компетентність (сукупність повноважень) органів публічної адміністрації (посадових осіб) здійснювати свої функції у сфері публічного управління і розглядати будь-які адміністративні справи у відповідній, визначеній адміністративними актами, адміністративно-процесуальній формі, виносити у них рішення із застосуванням, у необхідних випадках, заходів адміністративного примусу [12, с.138-139].

Кузьменко О. В. взагалі не розділяє адміністративні провадження на юрисдикційні і неюрисдикційні, але обґрунтовує авторську систематизацію адміністративних проваджень, виділяючи: адміністративно-процедурні, адміністративно-деліктні, адміністративно-судочинські провадження [13, с.40-41]

Опрацювання наукових підходів вчених дозволяє зазначити про те, що вони відрізняються, насамперед, концептуальним підходом до визначення адміністративно-юрисдикційних проваджень. Не заперечуючи, в цілому проти розгляду таких проваджень як процесуальної форми вирішення індивідуально-конкретних справ, тим не менше під такими справами переважно мались на увазі публічно-правові спори. Вказане, як вдається, ґрунтується на спробі обґрунтувати належність провадження в адміністративних судах до адміністративно-юрисдикційних проваджень. Разом з тим, специфіка судового адміністративного процесу настільки значна і відрізняється від провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарних проваджень, проваджень за скаргами громадян, що такий процес доцільно виділяти у адміністративний судочинний і вказувати на судову адміністративну юрисдикцію, підставою якої є спір про право адміністративне. При цьому доцільно вказати, що здійснення позасудових адміністративно-юрисдикційних проваджень безпосередньо пов'язане із застосуванням примусу та наявністю негативних наслідків щодо тих осіб, до яких примус застосовується. Ці негативні наслідки полягають у тому, що така особа має зазнати і фактично зазнає матеріальних, моральних та інших обтяжень. Саме в такому сенсі доцільно розглядати адміністративно-юрисдикційні провадження, які, по суті, є процесуальною формою реалізації відносин у сфері застосування адміністративного примусу із наявними негативними наслідками щодо тих осіб, до яких він застосовується. Вказане дозволяє віднести до адміністративно-юрисдикційних проваджень: провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження за скаргами громадян, а також виконавче провадження. Включення до кола адміністративно-юрисдикційних проваджень виконавчого провадження ґрунтується на нормі ст. 1 Закону «Про виконавче провадження» [14], якою визначено, що таке провадження як завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб) – це сукупність дій органів і посадових осіб, визначених у цьому Законі, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які провадяться на підставах, в межах повноважень та у спосіб,

визначених Законом, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону та інших законів, а також рішеннями, що відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню. Це означає відповідність виконавчого провадження виділеним ознакам адміністративно-юрисдикційного провадження: зв'язок із застосуванням заходів адміністративного примусу, наявність негативних наслідків для особи, щодо якої воно здійснюється.

Отже, адміністративно-юрисдикційним провадженням названо визначену законом процесуальну форму розгляду та вирішення уповноваженим суб'єктом індивідуальної справи, яка стосується порушення встановлених правових норм, пов'язана із застосуванням адміністративного примусу та тягне обтяжливі для осіб, щодо яких таке провадження застосовується наслідків морального, матеріального та іншого характеру, які такі особи мають зазнати і фактично зазнають. До адміністративно-юрисдикційних проваджень віднесено: провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження за скаргами громадян, виконавче провадження.

Список літератури

1. У справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху): Рішення Конституційного Суду України від 22.12.2010 №23-рп/2010// Офіційний вісник України. – 2010. – № 101. – Ст. 3639.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Голос України. – 2012. – 19.05. – № 90-91.
3. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984 р. – № 51. – Ст. 1122.
5. Адміністративне право : [підручник] / [за заг.ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов та ін.]. – К. : Вид-во «Юридична думка». – . – Т. 1. – 2007. – 592 с.
7. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: [Навчальний посібник] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
8. Гасанова А. К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис..к.ю.н. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ А. К. Гасанова. – Одеса, 2011. – 215 с.
9. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору / Г. Ткач [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ahmerov.com/book_354_chapter_45_PONJATTJA_TA_PRIRODA_ADM%D0%86N%D0%86STRATIVNO-PRAVOVOGO_SPORU.html
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
11. 7. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: [Навчальний посібник] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
12. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посіб.]. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
13. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч.посіб./ О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 208с.

14. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 24, ст.207

Гусейнов Р. Х. Понятие административно-юрисдикционного производства в деятельности органов исполнительной власти и определение видов таких производств / Р. Х. Гусейнов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2012. – Т. 25 (64). № 1. 2012. – С. 365-370.

Статья посвящена обоснованию понятия «административно-юрисдикционное производство» и определению видов таких производств в деятельности органов исполнительной власти. Установлено, что административно-юрисдикционными целесообразно назвать такие виды производств: по делам об административных правонарушениях, дисциплинарные, по жалобам граждан и исполнительное производство. Производство в административных судах следует отнести к отдельному виду юрисдикционного производства – административно-судебного.

Ключевые слова: административно-юрисдикционное производство, принуждение, негативные последствия, органы исполнительной власти, индивидуальное дело.

Huseynov R. The concept of administrative and jurisdictional proceedings in the activities of the executive power and the determination of such proceedings / R. Huseynov// Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2012. – Vol. 25 (64). № 1. 2012. – P. 365-370

The article is devoted to grounding of «administrative-jurisdictional proceeding» definition and to defining of kinds of such proceedings in executive authority organs activity. There established that administrative-jurisdictional proceedings are: proceeding regarding administrative delinquency, disciplinary, regarding citizens' complaint and executive proceeding. Process in administrative courts is defined as a separate kind of jurisdictional proceeding – administrative-legal procedural.

Keywords: administrative-jurisdictional proceeding, compulsion, negative consequences, executive authority organs, individual case.

Статья поступила в редакцию 14.04.2012.