

УДК 342.95

М.В. ЗАВАЛЬНИЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Ключові слова: адміністративно-деліктне провадження, адміністративний процес

Поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення обумовлено такими більш широкими правовими категоріями, як адміністративний процес, адміністративно-юрисдикційне провадження та адміністративно-юрисдикційний процес. Аналіз дослідженої літератури показує, що дотепер чіткої й одноманітної класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень не існує. Це пояснюється більшою мірою суперечками про обсяг і зміст адміністративного процесу.

Для того, щоб усвідомити сутність того чи іншого адміністративно-юрисдикційного провадження й адміністративно-юрисдикційного процесу, необхідно звернутися до відповідних положень, розроблених ученими як у галузі загальної теорії права, так і в науці адміністративного права. Слід констатувати, що в даний час, на наш погляд, відсутня достатньо струнка теорія, що дозволяє логічно визначити такі ключові дефініції, як «юридичний процес», «юридична процедура», «юридичне провадження». Зазвичай розглядають юридичний процес як діяльність, що є сукупністю певних юридичних дій. Тому виділяють правотворчий, правозастосовний, установчий та інші види процесу. Правозастосовний процес, у свою чергу, поділяється на галузеві різновиди: кримінальний, цивільний, адміністративний та ін. Проте далі не проводиться чіткого розмежування між самою діяльністю і встановленим порядком її здійснення (правовою

формою діяльності). Таку правову форму (особливу юридичну конструкцію), що відображає порядок здійснення зазначеної діяльності, нерідко іменують процедурою (провадженням).

При цьому деякі автори зазначають, що різновидом того або іншого галузевого правозастосовного процесу є провадження, яке вони відносять до процедур. Інші вчені, приходячи до такого ж висновку, прямо заявляють, що і сам процес є порядком здійснення юридично значущих дій. Треті, підкреслюючи близькість термінів «процес» і «процедура», найчастіше використовують їх як синоніми.

Щодо співвідношення понять «процес», «провадження» та «процедура», найбільш прийнятним, як нам здається, є розмежування, яким користувався Л.В. Коваль. Так, визначаючи своєрідність і специфіку адміністративного процесу, він зазначав, що за допомогою адміністративно-процесуальних норм «процедури вводяться до адміністративного процесу як його провадження. Процедура – це офіційно встановлений або прийнятий за звичаєм порядок у веденні, обговоренні, розгляданні, оформленні, виконанні будь-яких справ управлінського чи юридичного характеру» [1, с.143]. Отже, лише процедура, «опосередкована» і визначена нормою, стає формою процесу. Відповідно, сукупність процесуальних норм, об'єднаних спільною функцією та завданням, утворює те чи інше провадження.

У науковій літературі з адміністративного права висловлювалися різноманітні судження з приводу розуміння суті адміністративного процесу й адміністративного провадження (процедури). Процес і провадження найчастіше розглядаються як певна діяльність, у деяких випадках вони розуміються як порядок здійснення такої діяльності, іноді під процесом розуміється діяльність, а під провадженням – порядок її здійснення. Проте при цьому, як правило, робиться один і той самий висновок: процес і провадження співвідносяться як загальне й

особливе; провадження – частина процесу, а процес – сукупність проваджень. Так, С.Т. Гончарук, В.К. Колпаков, Л.В. Коваль та інші вітчизняні вчені-адміністративісти вказують, що сукупність самостійних, різних за змістом та предметом адміністративних проваджень є адміністративним процесом [1, с.144; 2, с.123; 3, с.327]. Подібну думку висловлюють російські вчені, наприклад, Н.Ю. Хаманева і В.О. Лорія, відмічаючи, що адміністративний процес може існувати у формі того або іншого провадження [4, с.36; 5, с.119]. Аналогічного погляду на співвідношення понять «процес» і «провадження» притримується О.Ю. Якимов, виділяючи різноманітні групи адміністративних проваджень у якості «самостійних форм процесу правозастосовної діяльності органів державного управління» [6, с.6]. О.М. Бандурка і М.М. Тищенко зазначають, що адміністративні провадження співвідносяться з адміністративним процесом як категорії особливого і загального і входять в якості відособленого елемента в його структуру [7, с.15].

Доцільно зауважити, що зазначені вище положення щодо співвідношення процесу та провадження отримали своє офіційне нормативне закріплення. Так, наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення виділяє провадження в справах про адміністративні правопорушення (розд.4 КУпАП), використовує це поняття і стосовно до порядку виконання кожного з видів адміністративних стягнень (глави 26-33 КУпАП). Таким чином законодавець розглядає провадження як складову процесу.

Таким чином адміністративний процес може бути визначено як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів щодо розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління. Що стосується адміністративного провадження, то під ним варто розуміти нормативно врегульований порядок вчи-

нення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета. Поняттям окремих видів адміністративного провадження охоплюються, наприклад, порядок розгляду скарг громадян, порядок ліцензування, порядок застосування заходів адміністративного примусу тощо – усе це види адміністративних проваджень. Видова різноманітність адміністративних проваджень може бути зведена відповідно до класифікації адміністративно-процесуальної діяльності у дві узагальнені групи: а) юрисдикційні провадження; б) процедурні провадження. На можливість класифікації адміністративно-процесуальної діяльності на два основні її види: адміністративно-процедурну й адміністративно-юрисдикційну вказує С.Т. Гончарук [2, с.118]. О.М. Бандурка та М.М. Тищенко проводять класифікацію адміністративно-процесуальних проваджень залежно від характеру індивідуально-конкретних справ, виділяючи юрисдикційні провадження та провадження неюрисдикційного характеру [7, с.16].

Особливу увагу становить група адміністративно-юрисдикційних проваджень. Слід одразу зазначити, що існує наукове підґрунтя, яке дає можливість виділення певних видів адміністративно-юрисдикційних проваджень. Підстави для їх класифікації можуть бути найрізноманітнішими, наприклад: провадження щодо певних категорій справ про адміністративні правопорушення; щодо тих чи інших суб'єктів адміністративної відповідальності; щодо окремих видів адміністративних стягнень. Проте превалює точка зору, що критерієм, який найбільш повно відображає кваліфікуюче явище, є обсяг і ступінь складності юрисдикційної діяльності.

Слід зауважити, що в адміністративно-правовій науці немає чітко визначеного підходу відносно суті, змісту та обсягу адміністративної юрисдикції. Здебільшого вона ототожнюється з діяльністю по розгляду

справ про адміністративні правопорушення та винесенню по них відповідних постанов в установлених законом формах, і порядку. Цей погляд на проблему відображає звужений підхід до поняття адміністративної юрисдикції. Існує і більш широкий підхід відносно розуміння суті та змісту адміністративної юрисдикції, відповідно до якого її межами охоплюється значно ширше коло питань. Ці питання виникають у специфічній сфері взаємних правовідносин між державою й громадянином, перш за все, у сфері здійснення державної виконавчої влади. Вони пов'язані здебільшого з вирішенням адміністративно-правовими засобами різних правових конфліктів (в т.ч. і адміністративних деліктів) у названій сфері уповноваженими на те суб'єктами (це, як правило, органи державної виконавчої влади, їх правомочні службові особи та адміністративні судді). Наприклад, у одному з довідкових посібників поняття адміністративної юрисдикції розглядається так: це установлена законодавчими актами діяльність органів державного управління і службових осіб по вирішенню індивідуальних адміністративних справ і застосуванню відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку (без звернення до суду). Це виконавчорозпорядча діяльність по застосуванню установлених державою нормативних приписів відносно конкретних випадків, вирішенню конфліктних правових ситуацій при виникненні спору про право або порушенні установлених законодавством правил [8, с.783].

Адміністративна юрисдикція визначалась також як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної влади, як правило, виконавчої [9, с.10-11]. У цьому випадку зміст ад-

міністративно-юрисдикційної діяльності розширено до меж розгляду будь-якої індивідуальної справи, тобто до меж усього адміністративного процесу, що, на нашу думку, не зовсім виправдано.

Більш ретельного наукового аналізу зазнав вузький підхід до змісту та об'єму адміністративної юрисдикції. Вона визначається як діяльність по розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесенню по ним відповідних постанов у встановлених законом формах та порядку, а також врегульована законом діяльність уповноваженого органу, посадової особи по розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосуванню заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень. Така позиція здобула підтримку у зв'язку з розглядом адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, де дана діяльність була названа адміністративною практикою.

Провівши аналіз запропонованих підходів до розуміння «адміністративної юрисдикції», Л.С. Анохіна у своєму дисертаційному дослідженні пропонує таке її узагальнене формулювання: «адміністративна юрисдикція – це сукупність нормативно встановлених повноважень відповідних суб'єктів, які направлені на здійснення діяльності, пов'язаної з вирішенням індивідуальних адміністративних справ по факту вчинення адміністративного правопорушення, де однією зі сторін виступають громадянин або недержавна організація (юридична особа), з винесенням постанов у встановлених законом формах і порядку, тобто застосування заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень» [10, с.35]. Таким чином, викладене свідчить про те, що адміністративна юрисдикція обмежується рамками правовідносин, які виникають внаслідок вчинення адміністративного правопорушення та вирішення даної справи з винесенням правозастосовного акту, тобто знову превалює вузько направлене розуміння адміністративної юрисдикції.

У той же час сучасна наука та практика має тенденцію до більш широкого трактування поняття «адміністративно-юрисдикційної діяльності», вкладаючи в її зміст не лише діяльність по розгляду і вирішенню справ, але й іншу діяльність щодо реалізації владними органами своїх адміністративно-правових повноважень, контролюючих та наглядових функцій, у ході реалізації яких і виявляються, як правило, правопорушення, проводиться розслідування, виноситься по ньому рішення. Таким чином, сучасний підхід до визначення поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності все більше зводиться до розуміння її як встановленої законодавчими актами діяльності органів державного управління та службових осіб по вирішенню індивідуальних адміністративних справ і застосуванню відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звернення до суду. Або як виконавчо-розпорядчу діяльність по застосуванню установлених державою нормативних приписів відносно конкретних випадків, вирішенню конфліктних правових ситуацій при виникненні спору про право або порушенні установлених законодавством правил.

Визначення змістовних ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади неможливе без з'ясування її природи.

Проблема щодо поняття категорії «адміністративна юрисдикція» постає в адміністративно-правовій теорії через наявність різних наукових поглядів на структуру адміністративного процесу. Згідно з одним з них весь масив адміністративних проваджень поділяють на адміністративно-юрисдикційні та адміністративно-регулятивні.

У першому випадку йдеться про провадження по справах про адміністративні проступки, виконавче провадження, провадження із застосування в адміністративному порядку заходів примусу, дисциплінарне провадження і т. ін. Усі ці провадження є провадженнями з вирішення спору про пра-

во, їх результат – накладення стягнення і відновлення порушених правовідносин. У другому – йдеться про провадження по справах розпорядчого, регулятивного характеру. Це провадження з пропозицій і заяв, дозвільне провадження, реєстраційне провадження, установче провадження, кадрове провадження, адміністративно-договірне провадження та ін. У цих провадженнях спору про право немає. Результатом таких проваджень є формування, реорганізація, припинення управлінських відносин.

Діяльність держави, яка пов'язана із розглядом справи про правопорушення або правовий спір і прийняття рішення по ньому, визначає зміст юрисдикційної діяльності будь-яких органів державної влади. Тобто юрисдикція як вид діяльності органів державної влади безпосередньо пов'язана з охороною суспільних відносин і полягає в розгляді державно-владними органами юридичної справи по суті та прийнятті по неї рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави. Слід зазначити, що правосуддя як основний напрям діяльності судової влади, безумовно, є найбільш досконалим засобом правової охорони інтересів держави і людини, але зовсім не єдиним.

Отже, адміністративна юрисдикція є одним з видів юрисдикційної діяльності органів державної влади і виступає як складова частина реалізації виконавчої влади, а саме є специфічним різновидом правоохоронної діяльності її органів.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність є результатом практичної реалізації певної частини повноважень, які разом з предметами відання становлять компетенцію відповідних органів виконавчої влади. За допомогою даного виду діяльності орган виконавчої влади дає правову оцінку відповідності поведінки об'єкта владного впливу встановленим правовим вимогам.

В той же час зазначимо, що існуючий погляд на адміністративну юрисдикцію як на правоохоронну діяльність органів державної

влади і місцевого самоврядування, уповноважених розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення є дуже вузьким.

Більш широко адміністративна юрисдикція означає вирішення будь-яких індивідуальних справ у випадку виникнення спору про право, тобто конфліктних ситуацій. Зокрема, О.М. Бандурка і М.М. Тищенко, а також А.С. Васильєв до юрисдикційних відносять три види адміністративних проваджень: провадження в справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження і провадження щодо скарг громадян [7, с.17; 11, с.194].

Адміністративна юрисдикція визначалась також як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної влади, як правило, виконавчої [9, с.10]. На думку А.Т. Комзюка, таке визначення адміністративної юрисдикції не зовсім виправдане, оскільки в цьому випадку зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності розширено до меж розгляду будь-якої індивідуальної справи, тобто до меж всього адміністративного процесу [12, с.203].

На нашу думку, необхідно підтримати точку зору, згідно з якою адміністративну юрисдикцію слід розглядати в ширшому значенні слова. В такому значенні адміністративна юрисдикція включає і конкретні випадки розгляду органами управління питань про права, обов'язки або правові інтереси фізичних і юридичних осіб.

Отже, юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади може полягати у розгляді скарг громадян і юридичних осіб органами виконавчої влади, хоча і така діяльність повинна супроводжуватися прийняттям рішення про усунення порушень режиму за-

конності і застосування, при необхідності, державно-примусових заходів до правопорушника. Тому можна погодитися із думкою тих вчених, згідно з якою до системи юрисдикційних проваджень входять і провадження по скаргах громадян.

Виходячи з вищевказаного, в якості підсумку є необхідність систематизації досліджуваного понятійного апарату в єдину структуровану схему, починаючи від поняття адміністративного процесу і закінчуючи поняттям провадження в справах про адміністративні правопорушення.

У такий спосіб, відповідно до теми нашого дослідження можна сформулювати, що адміністративний процес може бути визначено як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління.

Що стосується адміністративного провадження, то під ним варто розуміти нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета. Поняттям окремих видів адміністративного провадження охоплюються, наприклад, порядок розгляду скарг громадян, порядок ліцензування, порядок застосування заходів адміністративного примусу тощо – усе це види адміністративних проваджень.

Під адміністративною юрисдикцією слід розуміти сукупність нормативно встановлених повноважень відповідних суб'єктів, які направлені на здійснення діяльності, пов'язаної з вирішенням індивідуальних адміністративних справ (спорів).

Що стосується поняття адміністративно-деліктна юрисдикція, як складової адміністративної юрисдикції, то під нею слід розуміти сукупність нормативно встановлених повноважень відповідних суб'єктів, які направлені на здійснення діяльності,

пов'язаної з вирішенням питання притягнення до адміністративної відповідальності за наявності факту вчинення адміністративного проступку.

Таким чином, логічним виглядає поняття адміністративно-деліктного процесу як підгалузі адміністративно-деліктного права, існування яких знайшло своє наукове підтвердження у дослідженнях сучасних учених адміністративістів, наприклад, В.Б. Авер'янова, І.П. Голосніченко, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко. Адміністративно-деліктний процес – це підгалузь адміністративно-деліктного права, яка регулює процесуальний порядок реалізації адміністративної відповідальності за порушення норм права.

Очевидним є те, що під провадженням в справах про адміністративні правопорушення слід розуміти сукупність нормативно визначених процесуальних дій уповноважених посадових осіб направлених на виявлення факту адміністративного проступку, порушення за ним справи та вирішення її у відповідності з законом.

В той же час поняття адміністративно-деліктного провадження ширше ніж поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення, тому що регламентує не тільки процесуальний порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення, яке починається порушенням справи та винесенням по ній рішення і його виконанням, а також порядок вирішення процесуальних питань, що виникають, наприклад, при оформленні матеріалів при наявності обставин, що виключають провадження в справах про адміністративні правопорушення, хоча проступок було вчинено; при застосуванні заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та ін. Адже ці процесуальні дії виходять за рамки провадження в справах про адміністративні правопорушення, хоча в той же час є предметом правового регулювання адміністративно-деліктного провадження (або адміністративно-деліктного

юрисдикційного провадження), тому в подальшому при дослідженні повноважень органів внутрішніх справ щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності ми будемо оперувати поняттям адміністративно-деліктного провадження.

З огляду на це, вважаємо за доцільне навести своє власне визначення адміністративно-деліктного провадження, як сукупності нормативно визначених процесуальних дій уповноважених посадових осіб направлених на реалізацію адміністративної відповідальності за порушення норм права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій.–К.: Вентурі, 1998. –208 с.
2. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: Навчальний посібник. –Київ, 2000. –240 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. –К.: Юрінком Інтер, 1999. –736 с.
4. Формы государственного управления /Отв. ред. Б.М. Лазарев. –М. ИГПАН, 1983. –150 с.
5. Лория В.А. Административно-процессуальная деятельность и виды административных производств // Советское государство и право. –1978. –№ 1. –С.119-122.
6. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. –1999. –№ 3. –С.5-10.
7. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник. –К.: Літера ЛТД, 2001. –336 с.
8. Большой юридический словарь /Авт.-сост.: Додонов В.Н. и др.; Под ред. А.Я. Сухарева и др. –М.: ИНФРА-М, 1998. –790 с.
9. Словарь административного права /Кол. авт. -М.: Правовая культура, 1999. -320 с.
10. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. –Х., 2001. –184.

11. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. –Х.: Одиссей, 2001. –288 с.
12. Комзюк А.Т. Заходи адміністративно-го примусу в правоохоронній діяльності мі-

ліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія /За заг. ред. О.М. Бандурки. –Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. –336 с.

Завальний М.В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі // Форум права. -2008. -№ 1. –С.140-146 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08zmvvap.pdf>

Адміністративно-деліктне провадження досліджується як складова адміністративного процесу, визначається його особливості та співвідношення з провадженням у справах про адміністративні правопорушення.

Завальный М.В. Положение административно-деликтной процедуры в административном процессе

Административно-деликтная процедура исследуется как составляющая административного процесса, определяются его особенности и соотношение с процедурой в делах об административных правонарушениях.

Zaval'nyj M.V. Position of administratively-delict procedures in administrative process

Administratively-delict procedure is investigated as making administrative process; its features and parity with procedure in affairs about administrative offences are defined.