

УДК 35.078.1+351.853

Середа В. В., в.о. ректора Львівського державного
університету внутрішніх справ, к.ю.н., доцент

Публічно-організаційне провадження як вид діяльності компетентних органів публічної адміністрації

Автор розглядає три види адміністративних проваджень у системі адміністративного процесу: адміністративно-процедурні; адміністративно-деліктні; адміністративно-судочинські. Використовуючи дану концепцію у своєму дослідженні, вчений вважає, що провадження по розгляду справи по притягненню до дисциплінарної відповідальності за вчинення публічно-організаційних проступків може мати назву публічно-організаційне провадження, яке відноситься до адміністративно-деліктної групи проваджень.

Ключові слова: адміністративний процес адміністративне провадження, публічно-організаційне провадження.

Автор рассматривает три вида административных производств в системе административного процесса: административно-процедурные; административно-деликтные; административно-судопроизводственные. Используя данную концепцию в своем исследовании, ученый считает, что производство по рассмотрению дела по привлечению к дисциплинарной ответственности за совершение публично-организационных проступков может называться публично-организационное производство, которое относится к административно-деликтной группе производств.

Ключевые слова: административный процесс, административное производство, публично-организационное производство.

The author discusses three types of administrative proceedings in the system of administrative procedure: administrative and procedural; administrative and tort; administrative and proceedings. Using this concept in his studied, scientists believe that the proceedings on consideration of the disciplinary liability for a public organization misconduct may be called public-organizational proceedings, which relating to groups of administrative and tort proceedings.

Public-organizational proceedings – is a sequential activity of the competent authorities of public administration to bring to disciplinary action the offenders who violated exemptions being which established and regulated by the legislature in special government and institutions.

Keywords: administrative process, administrative procedures, public and organizational proceedings.

Постановка проблеми. Публічно-організаційне провадження лежить у площині адміністративно-деліктної групи проваджень. Це особливий вид діяльності компетентних органів публічної адміністрації, який має свою специфіку притягнення до дисциплінарної відповідальності правопорушників, які, перебуваючи у спеціальних державних закладах та установах, порушили спеціальні режими перебування там.

Стан дослідження. Цей аспект адміністративного процесу до певної міри розглядали у своїх працях такі науковці, як Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Горшенев В.М., Дяченко О.В., Коваль Л.В., Колпаков В.К., Крупін В.Г., Мельников Ю.І., Кузьменко О.В., Курило В.І., Піддубний О.Ю., Погрібний І.М., Тertiшников В.І., Шкарупа В.К. та інші. Однак нема єдиного підходу до розуміння цього концепту, що ускладнює його застосування на практиці.

Мета статті – розкрити специфіку публічно-організаційного провадження як виду діяльності компетентних органів публічної адміністрації.

Виклад основних положень. Вчинення публічно-організаційних проступків тягне за собою застосування дисциплінарних стягнень. Процедура реалізації яких регламентується окремим провадженням. Зазначене провадження розглядається в межах адміністративного процесу [1, с. 33-34].

Треба визнати, що термін «адміністративне провадження» несе в собі різне смислове навантаження.

По-перше, це певні правовідносини, що охороняються названим провадженням та відрізняються предметною характеристикою і спорідненістю з відповідними матеріальними відносинами.

По-друге, під терміном «провадження» розуміють і відмінний від інших проваджень порядок розгляду юридичних справ.

По-третє, цей термін означає прийняття у справі рішення, яке відрізняється від рішення в іншому провадженні [2, с. 27].

Відповідно до наведеного вибудовується структура того чи іншого процесуального інституту.

Провадження будь-якого процесу — це закріплена відповідним нормативно-правовим актом (Цивільним процесуальним кодексом, Кодексом адміністративного судочинства, Кодексом України про адміністративні правопорушення) сукупність специфічних правил, за якими у межах конкретного виду процесу розглядається та вирішується справа у певній судовій інстанції; це система процесуальних дій, об'єднаних кінцевою процесуальною метою (розгляд і вирішення справи) [3, с. 9]

Провадження — це головний елемент процесу, який становить системне утворення, комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, що: а) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, які відрізняються предметною характеристикою і взаємозв'язком із відповідними матеріальними правовідносинами; б) викликають необхідність встановлення, доказування, а також обґрунтування усіх обставин і фактичних даних відповідної юридичної справи; в) обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах [4, с. 90].

Отже, **адміністративне провадження** — це послідовна діяльність публічної адміністрації, урегульована адміністративно-процесуальними нормами, щодо розгляду та вирішення тих чи інших однорідних груп адміністративних справ [5, с. 32].

Адміністративні провадження різноманітні за своєю предметною характеристикою, саме тому не вщухають суперечки щодо їх класифікації.

Наприклад, Ю. М. Козлов до видів адміністративних проваджень відносить: а) провадження з питань організації апарату державного управління; б) провадження за заявами і пропозиціями громадян; в) провадження за скаргами; г) провадження у справах про застосування примусових заходів (дисциплінарних, матеріальних або адміністративних); г) провадження у справах, пов'язаних із застосуванням матеріальних норм трудового, фінансового, земельного права [6, с. 367].

Ю. П. Битяк виділяє такі види проваджень адміністративного процесу: 1) з розробки і прийняття нормативних актів; 2) з прийняття індивідуальних актів управління; 3) із застосування адміністративно-процесуальних заходів і заходів припинення; 4) у справах про адміністративні правопорушення; 5) із застосування дисциплінарних стягнень; 6) реєстраційно-дозвільне; 7) наглядово-контрольне; 8) у справах про звернення громадян; 10) у земельних, пенсійних, податкових, бюджетно-фінансових справах; 11) у справах про відшкодування матеріальної шкоди та інші [7, с. 215].

Л. В. Коваль ділить провадження адміністративного процесу залежно від сфери, на яку поширюється дія відповідних адміністративно-процесуальних норм, на дві групи. Перша — це група проваджень, які реалізують дії дозвольно-реєстраційного,

контрольно-наглядного характеру; надають процедури дозволу земельних, податкових та інших справ; створюють процесуальний режим за рішенням справ про адміністративні правопорушення. Інша група проваджень — процедури, які спрямовані на реалізацію дій щодо виконавчо-розпорядчої діяльності в самих державних органах (діловодство, провадження стосовно прийняття індивідуальних актів управління, провадження із застосування дисциплінарних стягнень тощо) [8].

Особливу позицію з цього питання посідає Д. М. Бахрах, який пропонує розглядати три частини адміністративного процесу: 1) процес адміністративної правотворчості; 2) оперативно-розпорядчий процес; 3) адміністративно-юрисдикційний процес. Кожна з цих трьох частин адміністративного процесу, на думку Д. М. Бахраха, складається з більш дрібних частин — проваджень. Так, в оперативно-розпорядчому процесі він виділяє такі провадження: а) з комплектування особового складу (заклик на військову службу, прийом до вузів та ін.); б) з приватизації державного і муніципального майна; в) заохочувальне; г) дозвільне та інші [9, с. 321].

В адміністративно-юрисдикційному процесі Д. М. Бахрах виділяє такі провадження: а) за скаргами і заявами громадян; б) у справах про адміністративні правопорушення; в) із застосування адміністративних запобіжних заходів (примусового лікування та ін.); г) дисциплінарне.

Одну із розгорнутих структур адміністративного процесу запропонував В. К. Колпаков, який класифікував провадження на три види: нормотворчі, установчі та правозастосовчі. Для нормотворчих найхарактернішим є провадження з видання нормативних актів управління.

Для установчих найхарактернішими, на думку В. К. Колпакова, є такі провадження: 1) провадження зі створення, реорганізації і ліквідації організаційних структур у сфері державного управління; 2) провадження з комплектування організаційних структур у сфері державного управління персоналом [10, с. 248].

Правозастосовчі провадження є найбільшою групою адміністративних проваджень, до яких, на думку В. К. Колпакова, належать:

1) провадження із застосування заходів примусу в державному управлінні: а) дисциплінарне провадження; б) провадження у справах про адміністративні правопорушення; в) провадження із застосування заходів матеріального впливу;

2) провадження із застосування заходів заохочення і стимулювання в державному управлінні: а) провадження у справах про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента, грамотами і т. п. ; б) провадження у справах про привласнення почесних та інших звань; в) провадження у справах про преміювання; г) провадження у справах про зняття стягнень і т. п.;

3) провадження з реалізації громадянами своїх прав і обов'язків: а) провадження щодо пропозицій, скарг, заяв громадян; б) провадження з отримання громадянами дипломів, авторських свідоцтв, патентів і т. п. ; в) провадження з виконання громадянами військового обов'язку; г) провадження з виконання обов'язку громадянами мати паспорт; г) провадження з отримання громадянами житла; д) провадження з реалізації громадянами права користуватися комунально-побутовими послугами і т. п.;

4) провадження з реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків: а) провадження з легалізації юридичних осіб; б) провадження з виділення юридичним особам кредиту; в) провадження з оформлення і видачі юридичним особам ліцензій; г) провадження з виділення юридичним особам земельних ділянок;

5) провадження зі здійснення контролю і нагляду (контрольно-наглядове провадження) та інші [10, с. 250].

Достатньо обгрунтованою є позиція В. Д. Сорокіна. Враховуючи положення чинного російського законодавства, він виділяє такі провадження: 1) провадження з пропозицій і заяв громадян та звернень організацій у сфері державного управління; 2) провадження щодо прийняття нормативних актів державного управління; 3) провадження з адміністративних скарг і спорів; 4) провадження у справах про заохочення; 5) провадження про адміністративні правопорушення; 6) провадження з дисциплінарних справ; 7) реєстраційне провадження; 8) ліцензійне провадження; 9) виконавче провадження [11, с. 56].

Критерієм запропонованого варіанту класифікації адміністративних проваджень є характер індивідуально-конкретних справ, де під характером розуміються властивості, що притаманні відповідній категорії справ (наприклад, справи щодо розгляду скарг громадян органами виконавчої влади). Для всіх скарг, незалежно від їх змісту, в кожному конкретному випадку загальним є інформація про порушення права громадянина, при цьому не завжди відомо, чи це реальне порушення, чи таке, що тільки припускається. Ця інформація і породжує в результаті звернення громадянина певні правові наслідки.

Як бачимо, кожен вчений називає свою кількість проваджень та виділяє їх за власними критеріями розмежування.

На нашу думку, найбільш ґрунтовною є розмежування адміністративних проваджень запропонований О.В. Кузьменко, яка покладає в основу класифікації *зміст діяльності, яку виконує публічна адміністрація, її посадові та службові особи*.

Таким чином, ведеться мова про три види адміністративних проваджень в системі адміністративного процесу: адміністративно-процедурні; адміністративно-деліктні; адміністративно-судочинські. Так, адміністративно-процедурні провадження характеризується тим, що метою діяльності публічної адміністрації є виконання покладених на неї обов'язків, зокрема щодо реалізації законних прав та інтересів громадян. Метою даних проваджень є реалізація публічно-правових функцій, так званого безконфліктного, змісту. Відповідно адміністративно-процедурні провадження можна підрозділити на «управлінські», «з надання адміністративних послуг» та «за зверненнями громадян»; адміністративно-деліктні провадження базуються на вирішенні адміністративно-правового спору. Розглядаючи окремі провадження, в основі яких лежить вирішення адміністративно-правового спору (наприклад провадження у справах про адміністративні проступки), необхідно дати правову оцінку поведінки сторін, які сперечаються, тому що немає реальної можливості для пошуку правильного, тобто заснованого на вимогах чинного законодавства чи підзаконних актах рішення, яке підводить підсумок для розгляду конфлікту. В цьому і є зміст вирішення суперечки публічною адміністрацією; провадження в адміністративному суді (адміністративно-судочинські провадження) — завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України

встановлено інший порядок судового провадження [12, с. 216].

Висновки. Використовуючи дану концепцію у нашому дослідженні, вважаємо, що провадження по розгляду справи по притягненню до дисциплінарної відповідальності за вчинення публічно-організаційних проступків може мати назву публічно-організаційне провадження, яке відноситься до адміністративно-деліктної групи проваджень.

Отже, **публічно-організаційне провадження** — це послідовна діяльність компетентних органів публічної адміністрації щодо притягнення правопорушників, які порушили спеціальні режими перебування, що встановлені та регламентовані законодавцем, у спеціальних державних закладах та установах до дисциплінарної відповідальності. Дане провадження відноситься до адміністративно-деліктної групи проваджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. — 197 с.
2. Кузьменко О.В. Курс административного процесса: навч. посібн. / О.В. Кузьменко. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — 208 с.
3. Тертышников В.И. Гражданский процесс: курс лекций / В.И. Тертышников. — Х., 2001. — 158 с.
4. Теория юридического процесса: монография / В.М. Горшенев, В.Г. Крупин, Ю.И. Мельников, И.М. Погребной [и др.]; под общ. ред. проф. В.М. Горшенева. — Х.: Вища школа, 1985. — 192 с.
5. Административна юрисдикція в АПК України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В.І. Курило, В.К. Шкарупа, О.Ю. Піддубний; за заг. ред. В.К. Шкарупи. — К.: Магістр-XXI ст., 2008. — 688 с.
6. Административное право: Учебник / [Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. — М.: Юристь, 1999. — 728 с.
7. Административное право Украины: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
8. Коваль Л.В. Административное право Украины / Л.В. Коваль. — К.: Основи, 1994. — 154 с.
9. Бахрах Д.Н. Административное право: ученик / Д.Н. Бахрах. — М.: Изд-во БЕК, 1997. — 350 с.
10. Колпаков В.К. Административно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 528 с.
11. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. — СПб.: Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002. — 474 с.
12. Кузьменко О.В. Административный процесс у парадигмі права: дис... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Оксана Володимирівна Кузьменко. — К., 2006. — 401 с.