

9. Про затвердження Розмірів плати за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Порядку їх справляння : наказ МВС України, М-ва фінансів України, М-ва економіки України від 5 жовтня 2007 р. № 369/1105/336 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 83. – Ст. 3096.

Надійшла до редколегії 15.12.2010

ДОВГАНЬ Е. И. ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД УКРАИНЫ

Рассмотрен механизм внедрения системы управления качеством в деятельности ОВД Украины с учетом возможностей удовлетворения нужд населения. Определены особенности стадий и этапов формирования системы управления качеством, обусловленные специфическими заданиями ОВД и их местом в системе государственных органов.

DOUGAN O. PECULIARITIES OF THE MECHANISM OF QUALITY CONTROL SYSTEM OF THE INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE

The mechanism of introduction of quality management system of the internal affairs of Ukraine was discussed in view of capabilities to meet the needs of the population. The features of the stages and phases of the formation of a quality management system are defined, due to the specific tasks of the internal affairs and their place in the system of government.

УДК 351.95

О. С. ЩУК,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

Розглянуто проблемні питання визначення поняття адміністративно-юрисдикційних проваджень. Досліджено їх правову природу та види, висловлено погляди автора щодо їх формулювання.

Високоєфективна організація виконавчої влади у країні неможлива без покращення діяльності її органів, у тому числі одного з найпоширеніших її видів – адміністративно-юрисдикційної. Важливість питання про характерні ознаки та оновлення змісту вказаної діяльності значно підвищується з огляду на радикальні зміни ідеології функціонування державної влади. Адже оновлення вітчизняного адміністративного права пов'язане з виокремленням таких його функцій, як правозабезпечувальна (спрямована на забезпечення реалізації прав і свобод людини) та правозахисна (захист порушених прав).

Традиційно адміністративно-юрисдикційну діяльність безпосередньо пов'язують із реалізацією її суб'єктами повноважень щодо накладення адміністративних стягнень на громадян та юридичних осіб. Однак на сьогодні адміністративно-юрисдикційна діяльність повинна розглядатися не лише як діяльність каральної спрямованості, а – насамперед – як діяльність, призначення якої полягає в забезпеченні охорони

адміністративно-правових відносин, включаючи правовий захист прав і свобод громадян та юридичних осіб.

Варто констатувати, що в загальному вигляді проблеми адміністративної юрисдикції досить ґрунтовно досліджені в науці адміністративного права. У різний час ці проблеми розглядали А. Шергін, Б. Авер'янов, Л. Анохіна, Т. Коломоєць, В. Колпаков, С. Тараненко, А. Комзюк, В. Шкарупа, М. Масленников тощо.

Незважаючи на очевидний прогрес у розробленні проблем адміністративно-юрисдикційного процесу, основну увагу вчені приділяли дослідженню його змісту, але один із центральних аспектів адміністративно-юрисдикційного процесу – питання про його суб'єктів та відповідні провадження – так і залишається за межами наукового пізнання.

Метою даної статті є визначення суб'єктів адміністративної юрисдикції та встановлення адміністративно-юрисдикційних проваджень.

На сторінках юридичної літератури зазначається, що діяльність держави, яка пов'язана

з розглядом справи про правопорушення або правовий спір і прийняттям рішення у такій справі 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 в ній рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави. Варто відзначити, що правосуддя як основний напрям діяльності судової влади, безумовно, є найбільш досконалим засобом правової охорони інтересів держави і людини, але не єдиним.

Як слушно з цього приводу зазначає Ю. С. Педько, адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикційної діяльності органів державної влади і виступає як складова частина реалізації виконавчої влади, а саме є «специфічним різновидом правоохоронної діяльності її органів» [1, с. 74]. Адміністративна юрисдикція у такому випадку обмежується рамками правовідносин, які виникають унаслідок учинення адміністративного правопорушення, та вирішенням даної справи з винесенням правозастосовчого акта. При цьому суб'єкти адміністративної юрисдикції діють у зазначених межах, оскільки їх правовий статус обумовлений параметрами відповідних адміністративних правовідносин.

До суб'єктів адміністративної юрисдикції варто віднести усі органи виконавчої влади, які розглядають і вирішують скарги громадян в адміністративному порядку. Система суб'єктів юрисдикційної діяльності чітко визначається відповідними законодавчими актами.

Так, відповідно до ст. 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), до суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення віднесені адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді); органи внутрішніх справ; органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на такі дії названим Кодексом.

Визначений законодавцем перелік суб'єктів адміністративної юрисдикції конкретизується у розділі 17 КУпАП, який встановлює підвідомчість спорів про адміністративні правопорушення. Підкреслимо, що подібна класифікація здійснюється для більш чіткого визначення

органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, з метою уточнення конкретних посадових осіб, що мають право від імені відповідних органів розглядати справи.

Крім того, п. 11 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає також право місцевих адміністрацій створювати адміністративні комісії і надає їм відповідні повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення [2]. Відповідні повноваження закріплює і п. 1.4 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам сільських, селищних та міських рад [3].

Як бачимо, адміністративно-юрисдикційна діяльність є результатом практичної реалізації певної частини повноважень, які одночасно з предметами відання становлять компетенцію відповідних органів державної влади. За допомогою даного виду діяльності орган виконавчої влади дає юридичну оцінку відповідності поведінки об'єкта владного впливу встановленим правовим вимогам. Необхідно також підкреслити, що владний вплив органів виконавчої влади має правоохоронну спрямованість. У цьому контексті варто навести точку зору К. Бельського, Б. Єлисеєва та І. Кучерова, які вказують, що за допомогою адміністративної юрисдикції забезпечується охорона певних соціальних благ і цінностей (громадського порядку, суспільної безпеки, прав і свобод громадян) шляхом здійснення органами виконавчої влади юрисдикційної діяльності у зв'язку з адміністративним правопорушенням, у процесі якої дані органи проводять розслідування, обвинувачують особу, вину у здійсненні протиправного діяння, розглядають справу про це діяння, виносять у ній рішення про застосування до правопорушника адміністративного стягнення, виконують прийняте рішення [4, с. 14]. Сам процес застосування будь-якого покарання виходить за межі наглядової діяльності і є самостійною формою адміністративної діяльності, яку традиційно називають адміністративно-юрисдикційною [5, с. 33].

У той же час варто зазначити, 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 неповним. На нашу думку, варто підтримати підхід, відповідно до якого до адміністративної юрисдикції слід зараховувати і конкретні випадки розгляду органами

управління питань про захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб [6, с. 398–400]. Відповідно до юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади може бути віднесена діяльність щодо розгляду скарг громадян і юридичних осіб, у результаті якого приймається рішення про усунення порушень законності і застосовується, при необхідності, державно-примусові заходи до правопорушника.

Зважаючи на викладене, зауважимо, що адміністративну юрисдикцію можна розглядати у двох аспектах. У матеріальному (статичному) значенні під адміністративною юрисдикцією варто розуміти встановлену законодавством України сукупність повноважень будь-яких органів виконавчої влади щодо розгляду і вирішення адміністративно-правових справ відповідно до їх компетенції. У процесуальному, тобто динамічному значенні під адміністративною юрисдикцією необхідно розуміти діяльність органів виконавчої влади, яка пов'язана із розглядом і вирішенням адміністративно-правових спорів, правовою оцінкою поведінки їх сторін та застосуванням у необхідних випадках заходів адміністративного примусу.

До обсягу повноважень адміністративно-юрисдикційного характеру належать повноваження органів виконавчої влади: а) стосовно вирішення адміністративно-правового спору і винесення обґрунтованого рішення; б) стосовно юридичної оцінки поведінки сторін адміністративно-правового спору; в) щодо застосування заходів адміністративного примусу, які спрямовані на забезпечення охорони адміністративно-правових відносин та правового захисту прав їх суб'єктів.

У цілому сказане означає, що розгляд і вирішення адміністративно-правових спорів передбачає здійснення суб'єктами адміністративної юрисдикції ряду процесуальних дій, які об'єднуються у відповідні адміністративно-юрисдикційні провадження. Виділення окремих проваджень зумовлено наявністю притаманних їм цілей і завдань, а також відображає об'єктивну необхідність суспільного поділу праці та професійної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів [7, с. 211].

Більш того, наявність конкретних проваджень пов'язане із необхідністю регулювання визначених якісно однорідних суспільних відносин, що виникають в адміністративно-процесуальній сфері і набувають, відповідно, характеру процесуальних правовідносин.

Л. Коваль, здійснюючи класифікацію адміністративних проваджень, поділяє їх на дві

групи. Першу групу, на думку вченого, становлять провадження, у яких реалізуються дії дозвільно-реєстраційного, наглядово-контрольного характеру; які включають процедури вирішення земельних, податкових справ; які відображають процесуальний режим щодо стосовно вирішення справ про адміністративні правопорушення.

До другої групи проваджень Л. Коваль відносить провадження, процедури яких спрямовані на реалізацію дій стосовно виконавчорозпорядчої діяльності у межах державних органів, у недержавних структурах, на встановлення внутрішніх форм зв'язків між їхніми підрозділами (провадження щодо прийняття індивідуальних актів управління, провадження із застосування дисциплінарних стягнень тощо) [8, с. 146].

Деякі вчені виділяють серед юрисдикційних проваджень: 1) провадження у скаргах громадян; 2) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 3) дисциплінарне провадження; 4) провадження із застосування заходів адміністративного припинення [9, с. 250].

Саме тому ми підтримуємо також точку зору О. Бандурки та М. Тищенка, згідно з якою до системи адміністративно-юрисдикційних проваджень, окрім провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також дисциплінарного провадження, входять і провадження у скаргах громадян. При цьому відзначаємо, що провадження із застосування запобіжних заходів і виконавче провадження правознавці відносять до проваджень неюрисдикційного характеру [10, с. 14–17].

Потрібно підкреслити, що не всі вчені розглядають адміністративно-юрисдикційну діяльність як вид адміністративного процесу. Наприклад, А. Комзюк відмежовує у внутрішній побудові адміністративного процесу адміністративно-юрисдикційне провадження, прирівнюючи його до провадження у справах про адміністративні правопорушення [11, с. 619–644]. За такого підходу адміністративно-юрисдикційний процес розглядається не як інститут із притаманною системою проваджень, а як самостійне адміністративно-юрисдикційне провадження – провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Досить спірною є думка А. Васильєва з приводу того, що до адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади не включаються провадження щодо застосування заходів адміністративного примусу, які не пов'язані із застосуванням адміністративного

стягнення. При цьому, як вважає автор, до видів процесуальної діяльності органів виконавчої влади варто зараховувати адміністративно-юрисдикційну діяльність і адміністративно-процесуальну позитивну діяльність [12, с. 194]. Якщо зважати на те, що застосування заходів адміністративного примусу не можна вважати позитивною адміністративно-процесуальною діяльністю, то адміністративний примус узагалі не слід зараховувати до процесуально-правової регламентації, що необхідно визнати недоцільним із практичної і теоретичної точок зору.

Підсумовуючи викладене вище, щодо сприйняття існуючих адміністративно-юрисдикційних проваджень можна зробити такі **висновки**. Адміністративно-юрисдикційний процес розглядається як спеціальний комплекс органічно взаємозалежних правових форм діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, які спрямовані на розгляд і вирішення відповідного адміністративно-правового спору, і становить специфічний вид адміністративного процесу із власною структурою, яка передбачає наявність окремих проваджень. До таких адміністративно-юрисдикційних проваджень зараховуються: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) провадження з розгляду скарг громадян; 3) дисциплінарне провадження (у випадку порушення державним службовцем норм законодавства про державну службу); 4) провадження щодо застосування заходів адміністративного примусу, які не пов'язані із притягненням до адміністративної відповідальності, але передбачають наявність спірної ситуації між суб'єктами адміністративно-правових відносин (застосування заходів припинення).

Вважаємо, що до системи адміністративно-юрисдикційних проваджень необхідно віднести і провадження щодо реалізації наглядової діяльності органами прокуратури за законністю застосування правових норм у сфері адміністративної юрисдикції. Такий висновок можна підтвердити тим, що провадження щодо реалізації прокурорсько-наглядових повноважень пов'язане з існуванням адміністративно-правового конфлікту або правопорушення, у резуль-

таті якого перевіряється дотримання вимог норм матеріального та процесуального права, які регламентують процедури розгляду конкретних справ і прийняття в них рішень.

З огляду на законодавчо закріплені положення, прокурор має також право здійснювати представництво у всіх судах загальної юрисдикції з урахуванням підвідомчості розгляду справ.

Слід також підкреслити, що саме адміністративно-процесуальними нормами забезпечується діяльність прокурора щодо реалізації наглядових повноважень у цій сфері. При розгляді й вирішенні адміністративно-правового спору судовими органами в порядку адміністративного судочинства адміністративно-процесуальними нормами регламентується і діяльність прокурора, пов'язана з реалізацією представництва прокурором інтересів громадянина та держави.

Виконання представницьких повноважень органів прокуратури регламентується у загальному вигляді відповідними нормами Закону України «Про прокуратуру». Щодо адміністративно-правових спорів, то ця діяльність відповідно деталізована в Кодексі адміністративного судочинства України. З огляду на особливості цілей і завдань, а також процесуального регулювання провадження зі здійснення представництва інтересів громадянина і держави в адміністративному суді, така діяльність суттєво відрізняється від діяльності щодо реалізації наглядових повноважень у сфері адміністративної юрисдикції і може бути відмежована як самостійне провадження.

Таким чином, до адміністративно-юрисдикційних проваджень варто віднести: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) провадження із застосування адміністративно-примусових заходів; 3) дисциплінарне провадження; 4) провадження за скаргами громадян; 5) провадження щодо реалізації наглядових повноважень органами прокуратури; 6) провадження щодо реалізації прокурором представницької функції в адміністративному судочинстві.

Список використаної літератури

1. Педько Ю. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція : деякі теоретичні та практичні питання співвідношення / Ю. Педько // Право України. – 2001. – № 10. – С. 72–75.
2. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280197-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Бельский К. С. О системе специальных методов полицейской деятельности / К. С. Бельский, Б. П. Елисеев, И. И. Кучеров // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 13–16.

5. Шергин А. П. Административная юрисдикция : монография / А. П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 144 с.
6. Попович С. Административное право. Общая часть : учеб. пособие / С. Попович ; [под ред. Ц. Я. Ямпольской ; пер. с сербохорват. Ю. С. Гиренко]. – М. : Юрид. лит., 1968. – 540 с.
7. Административное право Украины : учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. Н. Гарашук и др. ; под ред. Ю. П. Битяка]. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
8. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение : учеб. пособие / Л. В. Коваль. – К. : Вища шк., 1979. – 228 с.
9. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учеб. пособие / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало ; Теис, 1996. – 624 с.
10. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
11. Комзюк А. Т. Адміністративно-юрисдикційне провадження: проблеми вдосконалення / А. Т. Комзюк // Виконавча влада і адміністративне право : підручник / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Ін Юре, 2002. – 661 с.
12. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Харьков : Одиссей 2001. – 288 с.

Надійшла до редколегії 15.12.2010

ИЩУК А. С. К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПРОИЗВОДСТВ

Рассмотрены проблемные вопросы определения понятия административно-юрисдикционных производств. Исследована их правовая природа и виды, изложены взгляды автора относительно их формулирования.

ISCHUK O. TO THE QUESTION ABOUT THE DECISION OF CONCEPT OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION TREATMENT

The article deals with issues of concern the definition of administrative jurisdiction treatment. Its legal nature and kinds are researched author's own views according to its formation are expressed.

УДК 347.9

І. І. ДІТКЕВИЧ,

аспірант

Київського міжнародного університету

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Досліджено адміністративну процесуальну правосуб'єктність прокурора, її поняття, зміст, значення та роль в адміністративному судочинстві України. Визначено особливості реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності органами прокуратури, їх функції та повноваження в адміністративному процесі.

Після проголошення незалежності України суди загальної юрисдикції почали набувати важливого значення в суспільстві та державі як органи публічної адміністрації, які мають забезпечувати точне й неухильне застосування чинного законодавства, що, у свою чергу, є однією з обов'язкових умов захисту прав і свобод людини, прав і законних інтересів юридичних осіб, а також інтересів самого суспільства і держави.

Запровадження адміністративного судочинства як окремої юрисдикційної діяльності спеціалізованих судів є не тільки елементом вдос-

коналення судової системи України та способам розвантаження загальних і господарських судів, але й викликано об'єктивною потребою в існуванні спеціального судового механізму розв'язання публічно-правових спорів.

Водночас належне виконання адміністративними судами правосуддя у вирішенні підсудних їм справ повинно відбуватися виключно до норм адміністративно-процесуального законодавства, які з прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [1] збагатилися принципово новими поняттями та категоріями.