

*М.М. Тищенко, доктор юрид. наук,  
професор каф. адміністративного права  
Національної юрид. академії України ім. Ярослава Мудрого*

### **Система адміністративно-процесуальних проваджень**

Найважливішими елементами, що складають структуру адміністративного процесу, виступають адміністративно-процесуальні провадження. Вони співвідносяться з адміністративним процесом як категорії особливого і загального, і входять як відособлений елемент до його структури.

Слід відзначити, що поняття адміністративного провадження отримало своє офіційне нормативне закріплення. Так, наприклад, кодекс України про адміністративні правопорушення виділяє провадження в справах про адміністративні правопорушення (розд. 4 КоАП), використовує це поняття стосовно до порядку виконання кожного з видів адміністративних стягнень (розд. 26-33 КоАП). Таким чином очевидно, що законодавець розглядає провадження як частину процесу.

Виділення окремих проваджень, у рамках адміністративного процесу, обумовлено рядом чинників. Передусім, кожне провадження характеризується власною метою і колом задач, що вирішуються для досягнення цієї мети. Дійсно, мета провадження в справах про адміністративні правопорушення одна, а провадження про заохочення громадянина – зовсім інша. Відповідно, потрібно розрізнявати і задачі названих проваджень. У свою чергу, функціональний характер адміністративно-процесуальних проваджень дозволяє говорити про наявність певної сукупності такого роду проваджень. З урахуванням цього можна виділити адміністративно-установчі провадження, адміністративно-правотворчі провадження, адміністративно-правозастосовувальні і адміністративно-контрольні провадження.

Визнаючи деяку умовність такого розподілу, помітимо, що коло окремих проваджень конкретизується з урахуванням характеру індивідуально-конкретних справ. Так, в рамках сукупності адміністративно-установчих проваджень можна виділити провадження з утворення державних органів, провадження по заснуванню конкретних посад, провадження з утворення суб'єктів підприємницької діяльності і т. ін. У рамках сукупності адміністративно-правозастосовувальних проваджень, що відображають специфічну діяльність відповідних органів держави, їх посадових осіб, з розгляду і розв'язання різних індивідуальних справ, які мають юридичне значення, можна, зокрема, виділити провадження

по зверненнях громадян, дисциплінарне провадження, провадження в справах про адміністративні правопорушення і т. ін. Поділ адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження відображає об'єктивну потребу суспільного розподілу праці і спеціалізації діяльності різного роду суб'єктів, уповноважених здійснювати такого роду діяльність. При цьому, виділення конкретних проваджень в рамках адміністративного процесу пов'язано і з необхідністю регулювання певних якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері і набувають, таким чином, характеру процесуальних правовідносин.

Класифікація адміністративно-процесуальних проваджень можлива за кількома основами.

У залежності від характеру індивідуально-конкретної адміністративної справи можна виділити: а) юрисдикційні провадження, б) провадження, що носять неюрисдикційний характер.

Велика частина проваджень, що складають структуру адміністративного процесу, спрямовані на регулювання правовідносин позитивного характеру, які виникають в ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Однак, порушення вимог правових норм вимагають відповідного реагування з боку держави. Це обставина зумовлює існування особливого роду правоохоронної діяльності, зміст якої становить розгляд справ про правопорушення, інших правових суперечок по суті і прийняття по них відповідних рішень. У процесі такої діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або інтересів, що оспоруються, виноситься державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, відновленні порушеного права.

Ця діяльність, яка має назву «юрисдикційної» є характерною, так само і для адміністративного процесу. Тому, частину проваджень у структурі адміністративного процесу слід охарактеризувати як адміністративно-юрисдикційні. До них відносяться: провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження по скаргах громадян; дисциплінарне провадження.

Для кращого з'ясування правової природи цих проваджень, зазначимо, що адміністративній юрисдикції властиві наступні риси.

По-перше, це наявність правового спору (правопорушення). Розгляд і вирішення юридичних справ, обумовлених позитивними обставинами, не охоплюється юрисдикційною діяльністю. Юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно вирішувати спор про право, порушення встановлених правових норм. Щодо адміністративної юрисдикції, такого роду спори виникають між сторонами суспільних відносин, які регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів.

По-друге адміністративно-юрисдикційна діяльність внаслідок своєї

особливої соціальної гостроти вимагає належного процесуального регулювання. Встановлення і вирішення подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюється в рамках особливої процесуальної форми, яка є важливою і обов'язковою для юрисдикції. При цьому потрібно зазначити, що адміністративна юрисдикція значною мірою відрізняється від інших видів юрисдикційної діяльності, здійснюваних у рамках кримінального і цивільного процесів. Вона є менш деталізованою і загальною процесуальною формою.

Нарівні з цим, адміністративно-процесуальна форма, як і інші види юрисдикційної діяльності, передбачає змагальність процедури в розгляді справи. Це означає, що сторони в адміністративно-правовому спорі винні в скоєнні адміністративного правопорушення і не є пасивними спостерігачами вирішення справи юрисдикційними органами. Вони наділені досить широким арсеналом процесуальних прав, що дозволяє їм активно захищати свої інтереси, подавати докази, заявляти клопотання, оспорювати подані докази в здійсненні адміністративного правопорушення. При цьому, адміністративно-юрисдикційні органи, їх посадові особи зобов'язані сприяти в здійсненні цих процесуальних прав.

По-третє, обов'язковість прийняття рішення у вигляді юридичного акту являє собою ще одну важливу ознаку юрисдикційної діяльності. Будучи засобом вирішення правових конфліктів, юрисдикція передбачає необхідність прийняття остаточного рішення – акту застосування норм права до конкретного випадку. Юрисдикційний акт по конкретній адміністративній справі означає, по суті, вирішення правової суперечки. Якщо ж мова йде про правопорушення, то в такого роду акті можуть бути передбачені правові санкції. Їх застосування є лише одним з варіантів рішення, яке приймається адміністративно-юрисдикційними органами. Іншими варіантами рішення можуть бути рішення про припинення провадження у справі або застосування заходів впливу до неповнолітнього.

Як відомо, провадження по адміністративній справі вважається завершеним, коли прийняте по цій справі рішення виконане в повному обсязі. З цієї точки зору законодавець передбачає відповідну гарантію реальності рішень, прийнятих адміністративно-юрисдикційним органом. Зокрема, постанова у справі про адміністративне правопорушення є обов'язковою для виконання державними і суспільними органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (ст. 298 КоАП України).

Розгляд адміністративно-правових суперечок здійснюється на основі відповідних нормативно-правових актів, які закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність органів і посадових осіб, якими порушуються права і законні інтереси громадян. Що ж до адміністративних деліктів, то процесуальний порядок розгляду таких справ закріплений в процесуальній частині КоАП.

І нарешті, особливістю адміністративної юрисдикції є різно-

манітність органів її здійснення. Це обумовлено, передусім, можливістю дистанційного оскарження дій і рішень органів і посадових осіб, якими порушуються права громадян. Іншими словами який-небудь вищий по відношенню до них орган, зобов'язаний розглянути таке звертання ухвалити по ньому відповідне рішення. З іншого боку, особливості правопорушень, які здійснюються в різних галузях управління, зумовлюють наявність значного числа органів (посадових осіб), уповноважених розглядати їх і вирішувати по суті. У переважній більшості випадків, розгляд справ про адміністративні правопорушення, покладено законодавцем на органи, основною задачею яких, нарівні з виконанням юрисдикційних функцій, є здійснення виконавчо-розпорядливих функцій в різних галузях державного управління. Поряд з цим, адміністративно-юрисдикційні функції здійснюються і органами, спеціально створеними для розгляду справ про адміністративні правопорушення. Такого роду органами є адміністративні комісії при виконкомах районних, міських, районних в містах Рад. Особливе місце в системі адміністративно-юрисдикційних органів займають суди.

Таким чином, адміністративна юрисдикція знаходить свій прояв в розгляді справ про адміністративні правопорушення, інших адміністративно-правових спорів, у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі і спеціально уповноваженими на те органами і посадовими особами.

Нарівні з юрисдикційними провадженнями в структуру адміністративного процесу входять і провадження, які носять неюрисдикційний характер. Їх коло значно ширше, що зумовлено специфікою управлінської діяльності в різних сферах життя суспільства, різноманітністю і спеціалізацією органів управління, конкретизацією їх повноважень.

До числа проваджень носячих неюрисдикційний характер необхідно віднести:

- провадження по відпрацюванню і прийняттю нормативних актів;
- провадження по прийняттю індивідуальних актів управління;
- провадження по пропозиціях і заявах громадян;
- провадження по застосуванню адміністративно-запобіжних засобів;
- провадження по застосуванню заходів адміністративного припинення;
- реєстраційне-дозвільне провадження;
- установче провадження;
- провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень;
- провадження по приватизації державного і суспільного майна;
- провадження у справах земельним, екологічним, фінансово-бюджетним, податковим і т. ін.;
- діловодство.

Провадженнями по відпрацюванню і прийняттю нормативних актів і по прийняттю індивідуальних актів управління регламентується поря-

док підготовки і прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Упорядкування такого роду адміністративно-процесуальної діяльності, введення її в чіткі процесуальні рамки служить важливою гарантією доцільності і законності підзаконних актів, які приймаються у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

Провадження по пропозиціях і заявах громадян по суті служать процесуальним забезпеченням з боку держави реальної можливості для громадянина активно декларувати свою громадянську позицію, формулювати свою думку з тих або інших питань державного або суспільного життя, критикувати існуючі недоліки і пропонувати шляхи їх усунення, а також ініціювати вирішення різноманітних питань, пов'язаних з реалізацією прав, що належать громадянам і виконанням покладених на них обов'язків.

Провадження по застосуванню адміністративно-запобіжних засобів служить важливим чинником недопущення правопорушень, належного функціонування управлінських процесів, забезпечення і охорони прав громадян, їх життя і здоров'я.

Такий вид адміністративного провадження як реєстраційно-дозвільне провадження, спрямований на упорядкування відносин, пов'язаних з об'єктами, оборот яких має певні обмеження і на використання яких необхідно спеціальний дозвіл, що видається компетентними органами. Зокрема, це стосується придбання, зберігання і перевезення вогнепальної зброї, різноманітних вибухових речовин. Разом з тим такого роду провадження може служити і прикладом реалізації контрольно-наглядових повноважень, одним з аспектів яких є, наприклад, реєстрація транспортних засобів в ДАІ і перевірка їх технічного стану. У цьому випадку ми спостерігаємо тісний зв'язок адміністративних проваджень, їх взаємодоповнюючий і кореспондуючий аспект.

Широко реалізується і такий вид адміністративного провадження як установче провадження. Це провадження являє собою процесуальну регламентацію специфічної діяльності, пов'язаної з формуванням, ліквідацією, реорганізацією або перетворенням органів державного управління і інших суб'єктів. Прикладом такого провадження може бути створення різноманітних суб'єктів підприємницької діяльності. І в цьому випадку ми можемо спостерігати тісний зв'язок адміністративних проваджень, який проявляється в тому, коли окремі адміністративні провадження охоплюють своїм змістом частину інших проваджень. Так, хід установчого провадження по створенню нової державної організації включає в себе як окремої ланки її реєстрацію (внесення до державного реєстру).

Результат будь-якої людської діяльності, в тому числі і діяльності, оформленої у відповідні правові форми, знаходиться в прямій залежності від наявності і обсягу конкретної інформації, що забезпечує доцільність і оптимальність певних дій і рішень. Одним з способів, що

дозволяє отримати необхідну інформацію, яка об'єктивно відображає положення справ, виявити відповідність певної діяльності інтересам держави, недоліки в змісті рішень, що приймаються, в організації і стилі роботи виконавчо-розпорядчих органів, їх посадових осіб, інших підконтрольних об'єктів потрібно визнати контроль. На забезпечення реальності й ефективності регулювання суспільних відносин, відновлення належного стану справ у сфері державного управління і спрямовано контрольно-наглядове провадження.

Загальновідомо, що управління і дисципліна являють собою взаємно необхідні об'єктивні умови функціонування будь-якої соціальної системи. Відносини дисципліни, як однієї із форм громадського зв'язку між людьми завжди носять характер управлінських. Ось чому серед адміністративних проваджень одне з важливих місць займає дисциплінарне провадження, що регламентує порядок притягнення до юридичної відповідальності за допущене дисциплінарне правопорушення.

Важливі економічні перетворення, здійснені за останні роки в Україні об'єктивно обумовили необхідність належного правового регулювання в цій сфері. Найважливішим каталізатором забезпечення розвитку ринкових відносин служать процеси приватизації. Правовим інструментарієм їх належної реалізації є такий вид провадження, як провадження по приватизації державного і суспільного майна, в тому числі і приватизації житла.

Відомо, що адміністративний процес обслуговує не тільки норми матеріального адміністративного права, але і норми інших матеріальних галузей права, в тому числі земельного, екологічного, фінансового, податкового. Враховуючи вельми значне число різноманітних індивідуально-конкретних справ, що вирішуються в ході реалізації матеріально-правових норм вказаних галузей права, доцільно виділити в структурі адміністративного процесу провадження у справах земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових і т. ін. Як приклад такого роду проваджень, відмітимо провадження по наданню земельних ділянок під забудову, провадження по проведенню екологічної експертизи, провадження по цільовому виділенню бюджетних коштів, провадження по декларуванню прибутків і сплаті податків.

При цьому потрібно мати на увазі, що кожне з вказаних проваджень в залежності від характеру індивідуально-конкретних справ може бути ще більше деталізовано. Так, в реєстраційно-дозвільних провадженнях можна виділити провадження по реєстрації актів громадянського стану (засвідчення державою фактів народження, смерті, укладання і розірвання шлюбу, встановлення батьківства, зміна прізвища, ім'я, по батькові) і видачі громадянам відповідних свідоцтв; провадження по реєстрації автотранспортних засобів в ДАІ; провадження по державній реєстрації морських і річкових судів під прапором України; провадження по отриманню дозволу на придбання, зберігання, носіння і

перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин, відносно зберігання і використання яких встановлені спеціальні правила; провадження по видачі ліцензії на здійснення страхової діяльності і т. ін.

*Надійшла до редколегії 18.10.2000*

*О.Л. Міленін,  
начальник Управління ДАІ МВС України*

### **Міжнародно-правове співробітництво України і Європейського Союзу в сфері безпеки автомобільно-дорожнього руху**

У світі стрімко зростають масштаби автомобільного руху, в тому числі міжнародного. Україна також не залишається осторонь від цього процесу. За останні сім років кількість автомобілів у країні збільшилась майже вдвічі: якщо в 1993 р. в РЕП ДАІ України було зареєстровано 279 725 автомобілів, то в 2000 р. – 493 452.

У пункті 8 Стратегії інтеграції України в Європейський Союз, затвердженій Указом Президента України (зі змінами, внесеними Указом Президента України № 587/2000 від 12 квітня 2000 р.), передбачено, що в найближчі роки одним із пріоритетних напрямків співробітництва стане галузеве співробітництво України і ЄС у сфері транспортних мереж. Правовою основою такого співробітництва є відповідні нормативні акти Сторін, угоди і протоколи [1, с. 7].

Імплементация норм ЄС в сфері транспорту в правове поле України має важливе значення. По-перше, укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори складають невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства [2, с. 14, 25]. З огляду на той факт, що Україна є одним із правонаступників СРСР, нею підтвержені зобов'язання в частині дотримання міжнародних угод, що були укладені Союзом РСР і Українською РСР [3, с. 56]. Це, у свою чергу, стосується і міжнародно-правових документів у сфері дорожнього руху.

По-друге, такий крок буде сприяти тому, що Україна увійде до єдиного європейського правового простору. Крім того, це надасть можливість привести внутрішнє законодавство у відповідність до міжнародно-правових стандартів, а також уніфікувати європейське й українське законодавство. Це дозволить істотно поліпшити міжнародно-правове співробітництво в сфері безпеки дорожнього руху, підвищити рівень правової захищеності учасників дорожнього руху.

По-третє, імплементация норм і стандартів ЄС в національне правове