

УДК 342.92(477)

**А. Б. Лялька**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного та митного  
права Академії митної служби України

### КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ: АНАЛІЗ ПІДХОДІВ

*У статті проаналізовано види та зміст юрисдикційних проваджень у рамках адміністративного процесу, здійснено їх класифікацію. Пропонується авторська класифікація видів адміністративно-юрисдикційних проваджень.*

*В статье проанализированы виды и содержание юрисдикционных производств в рамках административного процесса, осуществлена их классификация. Предлагается авторская классификация видов административно-юрисдикционных производств.*

*The article analyzes the types and content of jurisdictional proceedings under administrative process, their classification. Author proposed classification of the administrative-jurisdictional proceedings.*

**Ключові слова.** Адміністративний процес, вид юрисдикції, юрисдикційне провадження.

**Вступ.** Більша частина проваджень, які становлять структуру адміністративного процесу, спрямована на врегулювання правовідносин позитивного характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Найважливіші елементи структури адміністративного процесу – це адміністративно-процесуальні провадження. Проте порушення вимог правових норм потребують відповідного реагування з боку держави. Ця обставина обумовлює існування особливого роду правоохоронної діяльності, зміст якої становить розгляд справ про правопорушення та інші правові спори і прийняття відповідних рішень. У процесі такої діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виносяться державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, поновлення порушеного права. Ця діяльність має назву “юрисдикція” і характерна для адміністративного процесу. Тому частину проваджень у структурі адміністративного процесу слід охарактеризувати як адміністративно-юрисдикційні. Питання структури адміністративно-юрисдикційного процесу як самостійного виду юридичного процесу досліджено, як показує проведений аналіз, не повною мірою. Як свідчить теорія адміністративно-процесуальної діяльності, найбільш детально описані в юридичній літературі тільки деякі з підвидів адміністративної юрисдикції, наприклад провадження у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарні провадження. Таким чином, виникає необхідність у подальшому дослідженні інших видів адміністративно-юрисдикційної діяльності.

**Постановка завдання.** Мета статті – виділення та аналіз конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу для регулювання певних якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері і набувають характеру процесуальних правовідносин.

**Результати дослідження.** Найважливіші елементи структури адміністративного процесу – це адміністративно-процесуальні провадження. Вони співвідносяться з адміністративним процесом як категорії особливого і загального і входять до його структури як відособлений елемент. Виділення окремих проваджень у рамках адміністративного процесу

© А. Б. Лялька, 2012

Собумовлено рядом чинників. Передусім кожне провадження характеризується власною метою і колом завдань, що виконуються для досягнення цієї мети. Дійсно, мета провадження у справах про адміністративні правопорушення одна, а провадження за скаргами громадян – інша. Відповідно потрібно розрізнити і цілі адміністративно-юрисдикційних проваджень. Поділ адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження відображає об'єктивну потребу суспільного поділу праці і спеціалізації діяльності різних суб'єктів, уповноважених здійснювати таку діяльність. При цьому виділення конкретних проваджень у 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 [1, 16–17].

Структура адміністративної юрисдикції, як і структура традиційних видів правозастосовних процесів (кримінального, цивільного), становить сукупність проваджень, кожне з яких має своєрідне функціональне призначення та стадії. Один з основних критеріїв видового поділу юрисдикційної діяльності – це галузевий. Загальні засади галузевої належності юрисдикції закріплено в Конституції України. Крім зазначених у Основному Законі держави юрисдикцій, у науковій літературі виділяється також і дисциплінарна юрисдикція [2, 29]. Залежно від характеру правовідносин, виду правових конфліктів і юридичних санкцій, процедури розгляду юридичної справи як у літературі, так і в законодавстві поділяються на: конституційну, кримінально-правову, цивільно-правову, адміністративну, дисциплінарну та господарську юрисдикції [3, 67]. Зазначені вище юрисдикційні провадження мають цілий ряд загальних ознак (елементів), але кожне з них за своєю правовою природою, механізмом реалізації та іншими галузевими ознаками становить певну, відокремлену правову систему. Але не виключає виділення, наприклад, у структурі адміністративної юрисдикції певних своєрідних юрисдикційних проваджень.

Один з перших дослідників адміністративного процесу О. П. Шергін, виділяючи основні ознаки такого поняття, як “вид юрисдикції”, зазначає: “Самостійним видом юрисдикції є діяльність щодо розгляду і вирішення справ, предмет яких – певні правопорушення (правові спори), яка має своєрідне нормативне регулювання, визначену законом систему органів, які її здійснюють, спеціальну процедуру” [4, 29]. Усім цим ознакам відповідають кримінальна, цивільна, господарська та адміністративна юрисдикції. О. П. Шергін адміністративну юрисдикцію поділяє на такі види: а) вирішення скарг громадян на діяльність державних і громадських органів та їх посадових осіб; б) розгляд справ про адміністративні правопорушення [4, 29–30].

Іншого погляду дотримуються О. П. Альохін і Ю. М. Козлов. Вони вважають, що адміністративна юрисдикція складається з адміністративних проваджень, які становлять “базову характеристику адміністративної юрисдикції” [5, 262]. Вони зазначають відмітні ознаки між провадженнями як за суб'єктом юрисдикційних повноважень, так і за предметом (об'єктами). У зв'язку із цим вони виділяють: провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; провадження зі скарг; узгоджене провадження.

В юридичній літературі трапляються і більш розширені класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень. Так, С. Н. Махіна називає таку структуру адміністративно-юрисдикційного процесу: а) провадження у справах про адміністративні правопорушення; б) провадження щодо застосування адміністративно-відновних заходів; в) дисциплінарне провадження; г) провадження щодо встановлення нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; д) юрисдикційні процедури щодо застосування заходів припинення; е) юрисдикційні процедури щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів [6, 115].

Розширену класифікацію видів адміністративних проваджень дає також і В. К. Колпаков, до яких він зараховує: а) провадження щодо застосування заходів примусу в державному управлінні; б) дисциплінарне провадження; в) провадження у справах про адміністративні правопорушення; г) провадження щодо застосування заходів матеріального впливу [7, 328].

М. М. Тищенко до адміністративно-юрисдикційних проваджень зараховує: провадження за скаргами громадян; дисциплінарне провадження; провадження щодо застосування заходів адміністративного попередження та припинення; провадження у справах про адміністративні правопорушення [8, 193].

У свою чергу, А. Б. Пешков виділяє такі юрисдикційні провадження: 1) щодо застосування заходів адміністративного припинення; 2) щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів; 3) щодо застосування заходів адміністративної відповідальності; 4) щодо застосування заходів дисциплінарної відповідальності [9, 123].

Заслугове на увагу класифікація, наведена В. Г. Розенфельдом і В. В. Серьогіною. Так, вони виділяють:

– провадження, пов'язані з розглядом індивідуальних адміністративних спорів (розгляд за участю представників органів виконавчої влади, профсоюзів, трудових колективів колективних трудових конфліктів, розгляд представниками виконавчої влади, місцевими адміністраціями скарг громадян, а також розгляд судами (суддями) скарг на незаконне порушення прав, свобод та інтересів громадян, правові акти і дії органів влади, місцевого самоврядування, посадових осіб і громадських організацій;

– провадження щодо застосування заходів державного примусу (застосування таких заходів, як примусова госпіталізація інфекційних та венерично хворих осіб, примусове лікування, адміністративний нагляд і т. д.);

– провадження у справах про адміністративні правопорушення;

– провадження у справах про порушення митних правил [10, 11].

“Під час визначення структури адміністративно-юрисдикційного процесу необхідний науковий аналіз характерних особливостей кожного з видів адміністративно-юрисдикційного провадження, які становлять широкий комплекс своєрідних (специфічних) адміністративно-правових норм та правовідносин” – зазначає А. Я. Масленников [11, 72]. Слід зазначити і те, що питання про види адміністративно-юрисдикційної діяльності залишаються дискусійними, єдиної концепції з цього приводу не вироблено. Крім того, в юридичній літературі трапляються суперечливі погляди щодо належності до адміністративної юрисдикції заходів адміністративного примусу та дисциплінарного провадження [12, 114].

Ураховуючи попередню характеристику поняття й сутності адміністративної юрисдикції та неоднорідну думку багатьох учених на види форм її реалізації, слід з'ясувати загальні особливості, властиві саме адміністративним юрисдикційним провадженням.

Вихідна позиція адміністративної юрисдикції в галузі управління – це виникнення особливих конфліктів – спорів між сторонами управлінських відносин, урегулювання яких передбачено адміністративними нормами права, тобто адміністративно-правові спори. Дані спори виникають за ініціативою однієї зі сторін учасників управлінських відносин не залежно від їх підпорядкування, яка вважає, що певні права чи законні інтереси порушені іншою стороною.

У процесі вирішення правового спору здійснюється правова оцінка поведінки конкретного учасника управлінських відносин, яка регламентована порядком, закріпленим нормами адміністративного права, що об'єктивно виражається в індивідуальних адміністративних справах.

Залежно від особливостей індивідуальних адміністративних справ, обумовлених родовими об'єктами, загальними принципами, своєрідними повноваженнями їх учасників, організаційними аспектами, цільовим призначенням тощо, адміністративна юрисдикція отримала певні правові форми їх вираження – адміністративні юрисдикційні провадження, які, у свою чергу, можна класифікувати на окремі види.

Як будь-які форми юрисдикції, так і види адміністративних юрисдикційних проваджень у своєму остаточному результаті передбачають винесення владного одностороннього рішення про правомірність поведінки певних учасників управлінських відносин із застосуванням відповідних адміністративно-правових методів управління.

Узагальнивши викладене, можна визначити дефініцію видів адміністративних юрисдикційних проваджень, під якими розуміється регламентований окремими нормами адміністративного права особливий порядок розв'язання спорів (конфліктів) про правомірність поведінки учасників управлінських відносин в інтересах захисту й поновлення порушеного права.

У зв'язку з чим можна погодитися з думкою О. М. Бандурки і М. М. Тищенко, які до юрисдикційних зараховують три види адміністративних проваджень: провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження і провадження за скаргами громадян [13, 17].

Цікава позиція П. І. Кононова, який пропонує структурувати адміністративно-юрисдикційний процес таким чином. Автор називає адміністративно-юрисдикційний процес адміністративно-охоронним і виділяє в його складі два самостійних види процесу: адміністративно-примусовий і адміністративно-захисний. При цьому автор в адміністративно-примусовий процес включає такі провадження: адміністративно-наглядове, адміністративно-слідче, з вжиття заходів адміністративної відповідальності, а також виконавче провадження. Адміністративно-захисний процес становлять: провадження з розгляду скарг і провадження з розгляду спорів між адміністративними органами [7, 157].

А. П. Альохін, А. А. Кармолицький та Ю. М. Козлов виділяють в адміністративно-юрисдикційному процесі: провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження за скаргами і узгоджувальне провадження [14].

На думку Ю. С. Адушкіна, “блок правоохоронних адміністративно-процесуальних проваджень являє собою сукупність таких п'яти юрисдикційних проваджень: а) провадження у розгляді адміністративних суперечок; б) провадження у розгляді скарг громадян; в) провадження у справах адміністративного контролю; г) провадження у справах про адміністративні провини; д) провадження з притягнення до дисциплінарної відповідальності” [15].

Найобгрунтованішою і найвичерпнішою з питань визначення обсягу адміністративно-юрисдикційного процесу є, як нам здається, позиція Д. М. Бахраха. Учений виділяє в рамках адміністративно-юрисдикційного процесу провадження: за скаргами громадян, у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, виконавче провадження, із застосуванням запобіжних заходів [1].

У проєкті Концепції реформи адміністративного права України дається перелік юрисдикційних проваджень. До першої групи належать провадження, що здійснюють органи виконавчої влади: провадження у справах про адміністративні правопорушення; про виселення за межі України іноземців; з адміністративного оскарження; провадження про відшкодування збитку, заподіяного громадянину певними видами державних органів; провадження у справах про дисциплінарні провини з норм адміністративного права [16]. До другої групи належать провадження, що здійснюються у сфері діяльності судів адміністративної юрисдикції: провадження про відновлення прав громадян і інших суб'єктів адміністративно-правових відносин; про відшкодування збитку, заподіяного органами адміністра-

тивної юрисдикції, дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду; у спорах про розмежування компетенції між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; про скасування реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, об'єднань громадян і інших організацій та установ, реєстрацію яких здійснює місцева державна адміністрація або виконком ради; про адміністративні провини посадових осіб, що пов'язані з порушенням прав і свобод громадян [17, 158].

Таким чином, термін “вид юрисдикції” – родове поняття, яке визначає вид державної діяльності з її специфічними цілями й завданнями, характером регулювання правовідносин та способом їх регулювання.

**Висновки.** Підсумовуючи проведене дослідження сутності, особливостей і структури адміністративного процесу, поняття і змісту юрисдикційних проваджень, його видів дозволяє зробити ряд таких висновків. Адміністративний процес у сучасних умовах має орієнтуватися не тільки на розгляд справ про правопорушення. Головне в адміністративному процесі те, що він – гарант реалізації громадянами і юридичними особами своїх правових статусів в адміністративній сфері. Якісна сутність адміністративного процесу полягає в тому, що він є: по-перше, правомірним порядком реалізації громадянами і юридичними особами своїх статусів в адміністративній сфері; по-друге, процесуальне становище громадянина виражається в тому, що він має встановлені процесуальні права та обов'язки і фактичну можливість реалізувати їх у ході розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ; по-третє, громадянин може виступити ініціатором юрисдикційного процесу своїми відповідними діями (наприклад, поданням скарги), вимагати від органів і осіб, уповноважених розв'язувати справу, ознайомлення з матеріалами справи, надавати докази, давати пояснення тощо. До основних елементів юрисдикційної діяльності слід зарахувати: по-перше, наявність компетентного органу чи посадової особи; по-друге, наявність юридичної справи; по-третє, розгляд юридичної справи компетентним органом чи посадовою особою; по-четверте, наявність обов'язкового для виконання акта (рішення, постанови тощо) у розглянутій юридичній справі. Зазначені вище елементи в сукупності та взаємодіючи один з одним у правозастосовному процесі в остаточному результаті й утворюють складний правовий феномен, що отримав у юридичній науці термін “юрисдикція”.

Адміністративну юрисдикцію потрібно розглядати як частину правоохоронної діяльності щодо застосування норм права компетентними органами (посадовими особами) у сфері виконавчої влади, яка здійснюється в межах законодавчо закріплених адміністративно-юрисдикційних проваджень. Вважаємо, що зазначене поняття дозволяє включити у зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності всю сукупність процесуальних дій, які здійснюються правозастосувачем як до розгляду адміністративної справи, так і після її розгляду аж до прийняття рішення по ній. У свою чергу, під адміністративно-юрисдикційним провадженням слід розуміти розгляд адміністративно-правових спорів у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально вповноваженими на те органами (посадовими особами), які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушника до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови.

Узагальнюючи, зазначимо, що видами адміністративно-юрисдикційних проваджень, на нашу думку, є:

- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- дисциплінарне провадження;
- провадження за скаргами громадян;
- виконавче провадження;

– провадження із застосування запобіжних заходів і адміністративно-процесуального забезпечення.

Найврегульованішими нормами права є провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Література

1. Бахрах Д. Н. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования / Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. // Сов. гос-во и право. – 1975. – № 8. – С. 13–21.
2. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / Шергин А. П., Фефилова В. Ф., Михайлов А. А. и др. – М. : Юрид. лит-ра, 1985. – 198 с.
3. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СРСР / Салищева Н. Г. – М. : Наука, 1970. – 164 с.
4. Шергин А. П. Административная юрисдикция / Шергин А. П. – М. : Юрид. лит., 1979. – 143 с.
5. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / Алехин А. П., Козлов Ю. М. – М. : Теис, 1994. – Ч. 1. – 269 с.
6. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / Махина С. Н. – Воронеж, 1998. – 218 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 733 с.
8. Тищенко Н. М. Административно-процесуальний статус громадянина України, проблеми теорії і шляхи вдосконалення / Тищенко Н. М. – Х. : Изд-во НУВД, 1998. – 268 с.
9. Пешков А. Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений / Пешков А. Б. – Иркутск, 1974. – С. 127–128.
10. Розенфельд В. Г. Административное принуждение : учеб. пособие / Розенфельд В. Г., Серегина В. В. – Воронеж, 1996. – 213 с.
11. Масленников А. Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях / Масленников А. Я. – Воронеж, 1990. – 187 с.
12. Матвеенков А. С. Производство по делам об административных правонарушениях : учебное пособие / Матвеенков А. С. – М. : Луч, 1992. – 103 с.
13. Бандурка О. М. Административный процесс : учебник / Бандурка О. М., Тищенко Н. М. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
14. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / Алехин А. П., Кармолицкий А. П., Козлов Ю. М. – М. : ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996. – 640 с.
15. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / под. ред. В. М. Манохина. – Саратов : изд-во Саратов. ун-та, 1986. – С. 128.
16. Про заходи щодо запровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 // Офіційний вісник України. – 1999. – 321. – Ст. 31.
17. Коваль Л. В. Административно-деликтные отношения / Коваль Л. В. – К. : Высшая школа, 1979. – 230 с.