

# Розділ 1

## ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ, ЙОГО ПРАВОВІ НОРМИ

### 1.1. Поняття адміністративно-юрисдикційного процесу

Розвиток юридичної науки в Україні вимагає нових методологічних засад її впровадження в правотворчий та правозастосовчий процеси. Відповідне місце тут займає проблематика адміністративно-юрисдикційного процесу, значну увагу якому приділяють вчені-адміністративісти<sup>1</sup>.

Вирішення завдань щодо чіткої реалізації адміністративного законодавства можливе у разі правильного застосування норм, які складають механізм адміністративно-юрисдикційного провадження, який “становить окрему частину адміністративного процесу”<sup>2</sup>.

У процесі розгляду будь-якої справи здійснюється комплекс дій, що мають процедурно-процесуальний характер, передбачений законодавством, а саме: виявлення факту дії, її фіксація; розгляд справи та прийняття рішення; розгляд спорів громадян чи протесту прокурора; виконання прийнятого рішення. Побудована в логічній послідовності,

---

<sup>1</sup> Див., наприклад: Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес. – Х., 2002. – 287 с.; Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес. – К., 2003. – 251 с.; Камзюк А. Т. Адміністративно-юрисдикційне провадження: проблеми вдосконалення / Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова – К., 2000. – С. 617 – 645 та інші.

<sup>2</sup> Стахурський М. Проблеми реформування адміністративно-юрисдикційного процесу // Право України. – 2002. – № 3. – С. 28.

функціонально спрямована сукупність дій є цілісним правовим явищем, яке в юридичній науці називається правозастосовчим процесом.

Сам термін “процес” має досить об’ємний характер. Це і послідовна зміна політичних, соціальних, правових явищ, і порядок розгляду справ, і порядок діяльності органів виконавчої, законодавчої, судової влад.

У процесі застосування заходів адміністративного примусу здійснюється адміністративна юрисдикція. Існує декілька варіантів її визначення. Наприклад, “юрисдикція” [лат. jurisdiction від jus (juris) – право + dico – проголошую] – 1. компетенція судових органів щодо розгляду цивільних, кримінальних та ін. справ; коло справ, які даний суд має право розглядати і вирішувати; 2. коло питань, що відносяться до питань держави або державної установи<sup>1</sup>; “визначена законодавчими актами діяльність органів державного управління і посадових осіб з вирішення індивідуальних адміністративних справ із застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку (без звернення до суду)”; “виконавчо-розпорядча діяльність із застосування установлених державою нормативних приписів щодо конкретних випадків з вирішення конфліктних правових приписів у разі виникнення спору про право, порушення установлених законодавством правил”; “складова частина правоохоронної діяльності органів управління, що здійснюється на основі і в ім’я виконання закону”<sup>2</sup>.

У процесі аналізу нормативних актів та юридичної наукової думки, які визначають тенденції і напрями розвитку адміністративного процесу, необхідно зазначити, що важливе місце тут займає співвідношення понять “провадження” і “адміністративний процес”.

Ученим-адміністративістам відомо передусім два поняття провадження:

- а) як складова юридичного процесу;
- б) як провадження у справах про адміністративні правопорушення.

<sup>1</sup> Гіжевський В. К., Головиченко В. В., Ковальський В. С. та ін. Популярна юридична енциклопедія. – К., 2002. – С. 524.

<sup>2</sup> Юридический энциклопедический словарь. – М., 1984. – С.16.

Водночас у юридичній літературі з цього приводу висловлені й інші точки зору<sup>1</sup>.

Провадження в юридичному процесі розуміється “як головний елемент юридичного процесу, що являє собою системне утворення, комплекс взаємопов’язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, що:

- а) утворюють відповідну сукупність процесуальних правовідносин, які відрізняються предметною характеристикою та зв’язком із відповідними матеріальними правовідносинами;
- б) викликають потребу встановлення доказування, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних юридичної справи, що розглядається;
- в) обумовлюють необхідність закріплення офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах”<sup>2</sup>

Провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядається як система “адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, порядок, форми і методи діяльності відповідних державних органів, їх посадових осіб і представників громадськості з порушення та розгляду справ про адміністративні правопорушення, застосування до винних справедливих заходів адміністративної відповідальності, її виконання з метою боротьби з адміністративними правопорушеннями”<sup>3</sup>.

Учені-процесуалісти і адміністративісти не є виключенням, вони стверджують, що правозастосовчий процес складається із сукупності проваджень<sup>4</sup>. При цьому кожне із проваджень може бути деталізованим “залежно від індивідуально-конкретних справ”<sup>5</sup>. На сторінках юридичної літератури підкреслюється, що “процес і провадження співвідносяться як загальне і особливе: провадження – частка процесу, процес є сукупністю проваджень”<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Див., наприклад, Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. – К., – С. 385.

<sup>2</sup> Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. – Х., 1985. – С. 90.

<sup>3</sup> Галаган И. А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. – Воронеж, 1976. – С. 30–37.

<sup>4</sup> Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. – Х., 1985. – С. 80.

<sup>5</sup> Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес. – К., 2002. – С.19.

<sup>6</sup> Сорожин В. Д. Административно-процессуальное право. – М., 1972. – С. 120.

За своїм змістом та залежно від способу реалізації процесуальні дії мають різний характер. Одні із них є попередніми, наприклад, виявлення адміністративного правопорушення, інші – проміжними, – складання протоколу за фактом адміністративного правопорушення, треті – мають завершальний характер, тобто пов'язані із завершенням провадження по справі.

В основу кількісних і якісних характеристик проваджень покладено особливості правовідносин, що склалися: очевидність проступку; складність доказування по справі; наявність свідків та їхніх показань; наявність речових доказів і т. ін. Безсумнівним є те, що види адміністративно-юрисдикційних проваджень не можна пов'язувати з тільки правовою кваліфікацією правопорушення (проступку) та заходами адміністративного примусу. Якщо не враховувати дану особливість, у сфері адміністративної юрисдикції можна нарахувати безмежну кількість проваджень.

В адміністративно-правовій літературі були спроби назвати види проваджень у справах про адміністративні правопорушення залежно від органів, уповноважених розглядати дані справи: провадження, що здійснюються адміністративними комісіями; провадження у справах, що здійснюються посадовими особами спеціальних органів (міліції, транспорту, державних інстанцій, митних органів); провадження у справах, які розглядаються одноособово судами<sup>1</sup>. Але дана точка зору має неправомірний характер, адже у відповідності з діючим нині Кодексом України про адміністративні правопорушення не існує різниці у процедурі розгляду справ начальником органу внутрішніх справ чи суддею місцевого суду або іншим органом (посадовою особою). Існують лише незначні відмінності у процедурах розгляду справ посадовими особами та колегіальними органами. Вони полягають у регламентації права колегіального органа щодо ведення протоколу його засідання, порядку винесення постанови (ст. 216, 281, 283 КУпАП). Єдиними за своїм змістом та суттю є вимоги до

змісту та форми постанови, що виноситься у справі про адміністративне правопорушення, незалежно від того, хто розглядає справу – посадова особа чи колегіальний орган (ст. 283 КУпАП).

Неврахування співвідношення правового феномену “процес – провадження” – “провадження – частина процесу” спонукає в структуру провадження включати самостійні, окремі провадження. Так, наприклад, існує твердження, що адміністративний процес – це “діяльність з вирішення спорів, що виникають між сторонами адміністративного правовідношення, які не перебувають між собою в межах службового підпорядкування, а також із застосуванням заходів адміністративного примусу”<sup>1</sup>.

При цьому адміністративне провадження вважається більш широким поняттям, ніж адміністративний процес: “Адміністративне провадження охоплює всі сторони діяльності апарату...”

- 1) Провадження пов'язане із здійсненням внутрішньої організації апарату управління (оформлення на державну службу, порядок і організаційні форми роботи апарату, порядок прийняття рішень та їх оформлення, порядок складання та пересилання документації, порядок складання звітів, проведення перевірок виконання і т. ін.);
- 2) Провадження, що опосередковує взаємовідносини даного державного органу з іншими державними органами, установами, підприємствами, що не входять в його систему (порядок направлення документів, розгляду їх, прийняття рішення, порядок погодження тих чи інших документів та актів і т. ін.);
- 3) Провадження у справах, що пов'язані із відносинами між громадянами або громадськими організаціями і виконавчо-розпорядчими органами (провадження за заявами громадян про призначення пенсій, про надання медичної допомоги та ін.; провадження у справах про винаходи та відкриття, провадження у справах про піклування, провадження у справах

<sup>1</sup> Ключиниченко А. П. Мери административного принуждения, применяемые милицией. – К., 1979. – С. 81–82.

<sup>1</sup> Сазичева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С. 16.

про відведення земель, провадження по податковим справам, провадження в нотаріаті та ін.)”<sup>1</sup>.

Крім того, пропонується розрізняти “по-перше адміністративне провадження, як процес застосування адміністративно-правових норм, як процес діяльності виконавчих і розпорядчих органів, по-друге, як діяльність щодо вирішення спорів, які виникають між сторонами адміністративно-правових відносин. По-третє, як діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу”<sup>2</sup>.

На думку А. П. Шергіна в межах адміністративної юрисдикції також існує декілька видів проваджень: провадження в органі адміністративної юрисдикції першої інстанції; прискорене провадження (при накладенні адміністративного стягнення на місці скоєння проступку); спеціальне провадження із застосування адміністративних стягнень за скоєння злочину, який не становить великої суспільної небезпеки; провадження в органі адміністративної юрисдикції другої інстанції<sup>3</sup>.

Оскільки провадження у справах про застосування заходів адміністративного примусу має масштабний характер і передбачає не одну мету, приводить до того, що в його структуру намагаються включити самостійні види проваджень, наприклад, провадження у справах із застосування примусових заходів у сфері державного управління<sup>4</sup>.

Таким чином, включення окремих, самостійних у правовому відношенні, проваджень в структуру одного провадження свідчить, на наш погляд, про те, що вони виходять за межі окремої складової адміністративного процесу, тобто сукупність проваджень не вміщається в одне провадження.

Отже, будь-яке провадження в юридичному процесі, в тому числі і адміністративно-юрисдикційне, необхідно розглядати як структурну частину відповідного виду процесу.

<sup>1</sup> Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С. 16.

<sup>2</sup> Там само. – С. 10.

<sup>3</sup> Шергин А. П. Административная юстиция. – М., 1979. – С. 93.

<sup>4</sup> Див., наприклад: Лорин В. А. Административный процесс и его кодификация – Тбилиси, 1986. – С. 273–274.

Як правовий інститут провадження – це система процесуальних норм, що регулюють процедури правозастосовчого процесу в окремих справах. Адміністративно-юрисдикційне провадження – це дії учасників адміністративно-юрисдикційного процесу, врегульовані адміністративно-правовими нормами з вирішення конкретних справ, що виникають у процесі адміністративно-юрисдикційних відносин. Характер адміністративно-процесуальних дій є основою систематизації норм по інститутам.

Специфіка справ визначає специфіку завдань, що стоять перед тим чи іншим провадженням. Кожна група схожих процесуальних дій учасників правовідносин так або інакше складає самостійну частину юрисдикційного процесу, які здійснюються в рамках загальних меж, визначених метою, завданнями, принципами, процедурами доказування, заходами забезпечення єдиного адміністративно-юрисдикційного процесу.

У свою чергу, провадження в юрисдикційному процесі включають в себе побудовані в функціональній послідовності стадії. Вони є логічними етапами дій суб'єктів правозастосування, спрямованих на вирішення завдань щодо фіксації правопорушення, встановлення свідків, затримання правопорушників, прийняття рішення по справі, виконання прийнятого рішення. Стадії не завжди закінчуються складанням процесуального документа (постанови, рішення, протоколу). Наприклад, досі не визначено законом назву процесуального документа, за допомогою якого порушується провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Деякі із стадій мають характер завершеного провадження, а сукупність стадій з виконання прийнятого рішення за накладеними стягненнями у справах про адміністративні правопорушення можна назвати окремим видом адміністративного провадження. І його правове регулювання повною мірою є одним із завдань, яке необхідно сьогодні вирішувати, починаючи з визначення мети, завдань та принципів.