

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.95(045)

І. Л. Бородин,
доктор юридичних наук, професор

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІ ПРОВАДЖЕННЯ

Перегляд концептуальних положень адміністративного процесу вченими-адміністративістами вимагає досліджень його структури. В даній статті здійснена спроба обґрунтування того, що в основу поділу адміністративного процесу у вузькому та широкому його значеннях покладені види адміністративних проваджень, які є його структурними складовими. Структуру адміністративно-юрисдикційного процесу (тобто у вузькому його значенні), складають: дисциплінарне провадження; провадження за скаргами громадян; провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: юридичний процес, адміністративний процес, адміністративно-юрисдикційний процес, процесуальні провадження, структура, система, процес.

Постановка проблеми та її актуальність.

Зміна наукової думки щодо доктринальних основ адміністративного права, і адміністративного процесу в тому числі, імплементація європейських стандартів у цю галузь права є основоположними умовами розвитку науки адміністративного права. Це зумовлює необхідність теоретичного осмислення нових реалій, що склалися у вітчизняній правовій системі, визначення сутності функціонування та розвитку низки державних інституцій, забезпечення їх діяльності у виключно правовому полі та в контексті реалізації принципу верховенства права [1, с. 141].

В Україні питання систематизації адміністративно-процесуальних норм є актуальним і обумовлене воно проблемами практичного застосування даних норм в нових умовах. У зв'язку з цим адміністративно-правова доктрина має визначити закономірності та особливості систематизації адміністративних проваджень, які є складовими адміністративного процесу.

Аналіз досліджень та публікацій. В адміністративному процесі провадження – це комплекс взаємообумовлених та взаємопов'язаних між собою процесуальних стадій. У взаємозв'язку вони утворюють сукупність правових взаємовідносин суб'єктів провадження, характерною рисою яких є зв'язок з відповідними їм матеріальними правовідносинами. Метою даних взаємовідносин є обґрунтування всіх обставин адміністративної справи, доказування, офіційне оформлення отриманих процесуальних результатів у визначених законодавством документах. Вивча-

ючи дану проблематику О. М. Бандурка та М. М. Тищенко дійшли до висновку, що адміністративні провадження співвідносяться з адміністративним процесом як категорії особливого і загального і входять як відособлені елементи в його структуру [2].

Особливість структури адміністративного процесу у порівнянні із структурою цивільного чи кримінального процесу полягає в тому, що дати вичерпний, точний перелік його проваджень неможливо. Разом з тим, з точки зору структури адміністративно – правова доктрина запропонувала два підходи щодо його розуміння – в широкому та вузькому (адміністративно-юрисдикційному) значеннях.

Адміністративний процес в широкому значенні – це врегульований адміністративно – правовими нормами порядок розгляду індивідуально – конкретних справ органами (посадовими особами) державного управління в сфері виконавчо-розпорядчої діяльності. Широке розуміння адміністративного процесу пов'язане з працями П. І. Кононова, С. Н. Махіної, В. Д. Сорокіна та ін. [3]. Слід зазначити, що в Україні в цілому підтримана точка зору щодо «широкого» розуміння адміністративного процесу. Даної концепції дотримуються О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко та інші. [4].

Широке розуміння адміністративного процесу включає в себе крім юрисдикційних проваджень також і провадження управлінського (позитивного) характеру, тобто будь – яку діяльність щодо реалізації матеріальних адміністративно – правових норм.

Адміністративний процес у вузькому значенні (адміністративно-юрисдикційний процес – лат. jurisdiction від jus (juris) – право та dico – проголошую), на мій погляд – це врегульована діяльність уповноважених на те органів (посадових осіб) щодо застосування ними заходів адміністративного примусу, а також вирішення адміністративних спорів між суб'єктами адміністративних правовідносин, які між собою не знаходяться у відносинах службового підпорядкування. Вузьке розуміння адміністративного процесу пов'язано, в першу чергу, з працями Н. Г. Саліщевої [5]. Його складовими є: а) дисциплінарне провадження; б) провадження за скаргами громадян; в) провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Метою даної статті є дослідження структури адміністративного процесу та обґрунтування того, що в основу його поділу у вузькому та широкому значеннях покладені види адміністративних проваджень, які є його структурними складовими.

Виклад основного матеріалу Дисциплінарне провадження. Складність застосування дисциплінарної відповідальності полягає в тому, що встановлені законодавством дисциплінарні стягнення послідовно не пов'язані з дисциплінарними проступками. Законодавство України не проводить співвідношення між дисциплінарним проступком – його видом, мірою вини та мірою дисциплінарного стягнення. До дисциплінарного провадження не належать провадження про дисциплінарні проступки державних службовців, які регламентуються нормами трудового права.

Усі дисциплінарні провадження, які регламентуються нормами адміністративного права, можна поділити на дві групи: а) дисциплінарні провадження щодо державних службовців підприємств, установ, організацій; б) дисциплінарні провадження щодо суддів.

Стадіями дисциплінарного провадження можна назвати: а) порушення справи; б) розслідування справи; в) розгляд справи та прийняття по ній рішення; г) виконання прийнятого рішення; д) перегляд прийнятого рішення.

Перша стадія об'єктивно є початковою в дисциплінарному провадженні. Виконують цю роботу уповноважені особи, керуючись інформацією, яку добули самостійно, або поданою іншими органами, установами, організаціями, посадовими особами. На даній стадії суб'єкт владних повноважень оцінює законність, достатність та достовірність інформації, як є підставою для

порушення справи, перевіряє підвідомчість даної йому справи, вивчає нормативно – правові акти та інші матеріали, встановлює підстави, які не дозволяють порушити дисциплінарне провадження.

Друга стадія обов'язкова у разі порушення справи. Дисциплінарне розслідування розпочинається за наказом (письмовим чи усним) безпосереднього керівника того, відносно кого проводиться розслідування. Посадова особа, яка проводить провадження, виявляє наявність чи відсутність факту дисциплінарного проступку, місце, час, обставини і мету його скоєння, наявність вини в діях (бездіяльності) осіб, відносно яких проводиться розслідування, наслідки правопорушення, пом'якшуючі та обтяжуючі вину обставини.

Третя стадія є ключовою. Виконання всіх процесуальних дій здійснює тільки особа наділена державно – владними повноваженнями. Розгляд справи відбувається у тій установі, де знаходиться на службі особа, відносно якої проводиться розслідування. У процесі розгляду дисциплінарної справи вивчаються та аналізуються постанови про порушення дисциплінарного провадження та зібрані матеріали. За результатами розслідування можуть бути прийняті наступні рішення: а) притягнути особу до дисциплінарної відповідальності із накладенням дисциплінарного стягнення; б) порушити клопотання перед вищестоящим органом (посадовою особою) про накладення дисциплінарного стягнення; в) передати матеріали для подальшого розслідування компетентному органу (посадовій особі) у разі виявлення складу адміністративного правопорушення (проступку), чи злочину.

Четверта стадія. У разі притягнення особи до дисциплінарної відповідальності є обов'язковою. Прийняте рішення оголошується наказом під розписку собі щодо якої накладено дисциплінарне стягнення. Його виконання здійснює або та посадова особа, яка наклала дисциплінарне стягнення, або за її дорученням інша посадова особа.

П'ята стадія має факультативний характер і спрямована на захист прав особи відносно якої накладено адміністративне стягнення. Особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів та Кодексу законів про працю, можуть оскаржити накладене на них стягнення у порядку, встановленому даними нормативними актами. У відповідності із Законом України «Про державну службу» (ст. 32), рішення про звільнення з державної служби може бути оскаржено державним службовцем безпосередньо до суду.

Провадження за скаргами громадян. Конституційне право громадян на скаргу (ст. 55) конкретизовано багатьма галузями права. Тому можна говорити, що засобами реалізації даного конституційного права є діюче законодавство в Україні, а також обов'язки відповідних органів та посадових осіб щодо цих органів, а організація роботи із скаргами громадян на підприємствах, в установах, організаціях – важливий показник здатності кваліфіковано реагувати на вимоги громадян.

Особливості та зміст адміністративного провадження за скаргами громадян знаходить свій прояв у стадіях даного провадження: а) порушення справи; б) розгляд і вирішення справи; в) оскарження прийнятого рішення по скарзі.

Перша стадія реалізації права на оскарження в адміністративному порядку передбачає перевірку інформації про заявника, орган (посадову особу), дії яких оскаржуються, про обставини, за допомогою яких обґрунтовується незгода з діями органу (посадової особи), про особу, яка звернулася із скаргою. Орган (посадова особа), до яких звернулися із скаргою, зобов'язані надати інформацію, пов'язану із скаргою. У відповідності із Законом України від 02.10.1996 «Про звернення громадян» скарга, оформлена належним чином і подана в установленому порядку, підлягає обов'язковій реєстрації та прийняттю до розгляду.

Друга стадія передбачає фактичне вирішення справи. Для того, щоб уникнути необ'єктивної перевірки скарг громадян орган (посадова особа) зобов'язані виконати наступні умови: а) перевірка повинна проводитися по всіх питаннях, порушених громадянином у скарзі; б) перевірка має проводитися компетентними, не зацікавленими у справі особами; в) у разі необхідності, для участі у перевірці скарги залучаються відповідні фахівці; г) контроль за роботою по перевірці інформації, викладеної у скарзі; д) персональна відповідальність посадової особи, яка здійснює перевірку скарги. На стадії прийняття рішення дається правова оцінка діям сторін, зазначених у скарзі. Необґрунтовані скарги задоволенню не підлягають.

На законодавчому рівні не вирішено питання про реквізити рішення по скарзі. Але у будь-якому випадку воно повинно відповідати наступним вимогам: а) виноситись компетентним органом (посадовою особою); б) ґрунтуватися на фактичному матеріалі правову регламентацію; в) вирішувати всі питання, порушені у скарзі;

г) містити вичерпну відповідь на поставлені у скарзі питання; д) містити чіткі приписи установам (посадовим особам), які мають відношення до скарги; є) визначені, у відповідності із законом, терміни виконання рішення, та осіб, їх виконуючих. Відповідь особі, яка подала скаргу, має бути конкретною і обґрунтованою.

Третя стадія є факультативною. При розгляді повторної скарги розглядаються всі обставини, вказані в ній, збирається необхідна інформація, важлива для вирішення питань, поставлених громадянином. У разі задоволення скарги громадянина відшкодовуються завдані йому збитки.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є найбільш об'ємним і найбільш детально врегульованим у порівнянні з попередніми юрисдикційними провадженнями. Нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється рядом нормативних актів. До них належить, наприклад, глава 2 Митного кодексу України, яка визначає основні положення провадження у справах про порушення законодавства на ринку цінних паперів і застосування адміністративних санкцій, затверджених наказом Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Але основним є Кодекс України про адміністративні правопорушення, велика кількість положень якого вимагають перегляду, оскільки не відповідають вимогам часу, а постійні зміни до нього утруднюють його застосування. Саме тому в межах адміністративної реформи та реформи адміністративного права зокрема, готується проєкт нового Кодексу України про адміністративну відповідальність, який, очевидно, буде містити у собі матеріальні та процесуальні частини.

У відповідності зі ст. 1 діючого Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) його завданнями є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів, прав підприємств, установ, організацій, встановленого порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Дана стаття не тільки дає перелік об'єктів протиправного посягання адміністративного правопорушення (проступку), вона також орієнтує правоохоронні органи та їх посадових осіб, яким законодавством надано право здійснювати

провадження у справах про адміністративні правопорушення на необхідність, поряд із застосуванням заходів адміністративного примусу, проведення профілактичної роботи, виховання громадян у дусі поваги до закону.

КУпАП чітко не визначає стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки), але аналіз його положень дає змогу виділити наступні стадії: а) адміністративне розслідування; б) розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення постанови (прийняття рішення); в) перегляд постанови (рішення по справі); г) виконання постанови (рішення).

Перша стадія ще називається стадією порушення справи про адміністративне правопорушення. Проблема полягає у тому, що закон не фіксує строки порушення справи і не визначає процесуальний документ, який би фіксував такий початок. Таким чином, на даній стадії відбувається не тільки порушення справи, а й проводиться адміністративне розслідування, складається протокол, який уже фіксує склад адміністративного правопорушення (проступку), застосовуються засоби забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, проводяться інші дії, спрямовані на збір необхідних доказів по факту протиправної поведінки. Тому цю стадію, очевидно, необхідно називати «адміністративне розслідування» Закінчується вона, коли необхідні матеріали зібрані і справа направляється компетентному органу (посадовій особі), уповноважений законом розглянути та винести постанову (прийняти рішення) по справі.

Друга стадія також чітко не визначена КУпАП. Процесуальний режим учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається в двох главах цього кодексу: главі 22 «Розгляд справ про адміністративне правопорушення» та главі 23 «Постанова по справі про адміністративне правопорушення». Тільки у своїй сукупності дані глави утворюють другу стадію провадження по справі.

Третя стадія є гарантією законності в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення, об'єктивності застосованих заходів адміністративного примусу. Процесуальний порядок дій по ній визначено главою 24 КУпАП «Оскарження і опротестування постанов по справі про адміністративні правопорушення». Перегляд справи є факультативною стадією, який слід розуміти як додатковий розгляд справи компетентними органами (посадовими особами),

на які покладено обов'язок забезпечення законності в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення. Додатковий розгляд необхідно відрізнити від повторного розгляду, який здійснюється, коли винесена постановою (прийняте рішення) по справі відмінено і справа направлена на повторний розгляд.

Четверта стадія є завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення, сутність її полягає в реалізації накладеного на правопорушника стягнення. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення можливо як добровільно, і цей порядок регламентовано КУпАП, так і в примусовому порядку, який регламентується не тільки КУпАП, а й іншими нормативними актами, як законами, так і підзаконними нормативними актами. Постанова (прийняте рішення) про накладення адміністративного стягнення виконується уповноваженими на те органами (посадовими особами) із врахуванням визначених законодавством вимог щодо даного адміністративного стягнення.

Зазначені стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення носять об'єктивний характер, а значить є обов'язковими, за виключенням третьої – факультативної.

Слід зазначити, що кожна із вказаних стадій, в свою чергу, складається із окремих етапів – послідовно взаємопов'язаних між собою процесуальних дій. Зокрема, стадія адміністративного розслідування включає в себе такі етапи: а) порушення справи про адміністративне правопорушення (проступок); б) встановлення фактичних обставин справи які підтверджують факт протиправної поведінки особи, підозрюваної у скоєнні правопорушення (проступку); в) направлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення (проступок) компетентному органу (посадовій особі) для розгляду справи та прийняття рішення по ній. Ця, друга стадія, включає в себе такі етапи: а) підготовка справи про адміністративне правопорушення до розгляду; б) аналіз зібраних по справі матеріалів; в) винесення постанови (прийняття рішення) по справі про адміністративне правопорушення; г) доведення постанови (рішення) зацікавленим особам. Третя (факультативна) стадія включає в себе такі етапи: а) оскарження (опротестування) постанови (рішення) по справі про адміністративне правопорушення (проступок); б) перевірка законності постанови (рішення); в) винесення постанови (прийняття рішення); г) реалізація

постанови (рішення). Четверта стадія включає в себе такі етапи: а) звернення постанови (рішення) до виконання; б) фактичне виконання постанови (рішення).

Для вирішення завдань у справі про адміністративне правопорушення (проступок), які встановлені ст. 245 КУпАП, важливе значення має підвідомчість справи, тобто чітке визначення законом, хто проводить адміністративне розслідування; хто розглядає справу та виносить постанову (приймає рішення); хто переглядає постанову (рішення по справі); хто виконує постанову (рішення).

Висновки. В КУпАП у главі 17 «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення» встановлено перелік органів адміністративної юрисдикції, яким дано право вирішувати справу про адміністративне правопорушення. Але законодавець визначив таким чином, що один орган (посадова особа) може розслідувати справу, інший розглядати її та виносити постанову (приймати рішення), третій розглядати скарги, четвертий виконувати постанову (рішення) про накладення адміністративного стягнення. При визначенні підвідомчості справ необхідно враховувати послідовність їх прояву, що є не простим завданням. Але вирішення в законі питання підвідомчості справи про адміністративне правопорушення (проступок) є необхідною умовою оперативного, кваліфікованого вирішення справи.

И. Л. Бородин

Административно-юрисдикционные производства

Пересмотр концептуальных положений административного процесса учеными-административистами предполагает исследование его структуры. В данной статье осуществлена попытка обоснования того, что в основу деления административного процесса в узком и широком его значениях положены виды административных производств, которые и являются его составляющими. Структуру административно-юрисдикционного процесса (т.е. в узком его значении) составляют: дисциплинарное производство; производство по жалобам граждан; производство по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: юридический процесс, административный процесс, административно-юрисдикционный процесс, процессуальные производства, структура, система, процесс.

I. Borodin

Administrative and jurisdictional process

Review of the conceptual positions of administrative process by the scientists in the field of administrative law requires the investigations of the structure of administrative process. In this article the attempt was done to substantiate the fact that the types of administrative proceedings, which are the structural components of administrative proceedings, are in the basis of the division of administrative process in its narrow and wide meaning. The structure of administrative and jurisdictional process (i.e. in its narrow meaning) consists of: disciplinary proceedings, proceedings of complaints of the citizens, proceedings of cases of administrative offenses.

Key words: legal process, administrative process, administrative and jurisdictional process, procedural proceedings, structure, system, process.

Література

1. *Нижник Н.* Деякі проблеми соціального призначення адміністративного права / Н. Нижник, О. Муза // *Право України*. – 2013. – № 12. – С. 141-153.
2. *Бандурка О. М.* Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
3. *Кононов П. И.* Административный процесс в России: проблемы практики и законодательного регулирования / П. И. Кононов. – Киров, 2001. – 356 с., Махина С. Н. Управленческий и административный процессы; проблемы теории и перспективы правового регулирования: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Воронеж, 1998. – 220 с., Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – М.: Юрид. литература, 1972. – 239 с.
4. *Бандурка О. М.* Адміністративний процес: підручник для вищих навчальних закладів / О. М. Бандурка, О. М. Тищенко. – К.: Література ЛТД, 2002. – 287 с.; Голосніченко І. П. Адміністративний процес: навч. посібник / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
5. *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М.: Юрид. литература, 1964. – 157 с.