

ністю, по-перше, проведення сучасних науково-теоретичних досліджень в області адміністративного процесу; по-друге, якнайшвидшої адміністративної процесуалізації для створення системи адміністративно-процесуального законодавства, націленої на реалізацію конституційного положення про розподіл влади, на захист прав і свобод громадян, а також на державотворення; по-третє, для поліпшення організації і функціонування органів виконавчої влади, виключаючи неприпустиму сваволю і суб'єктивізм у ряді випадків у силу відсутності процесуальної регламентації [1].

Поряд з об'ємною позитивною адміністративно-процесуальною діяльністю, що здійснюють органи державного управління, останні постійно зустрічаються з необхідністю розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ спірного характеру, а також з необхідністю застосовувати міри адміністративного і дисциплінарного примусу. Це обумовлює існування особливого роду правоохоронної діяльності, зміст якої складають розгляд справ про адміністративні і дисциплінарні правопорушення, інших правових суперечок і прийняття по них рішень. У процесі такої діяльності розв'язується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених інтересів або інтересів, що оспоруються, виноситься державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, відновленні порушеного права. Діяльність з розгляду спорів і застосуванню примусу, як правило, називають юрисдикційною, а частина адміністративного процесу, у ході якої вона здійснюється — адміністративно-юрисдикційним процесом.

Наявність такої категорії як адміністративно-юрисдикційний процес визнається практично всіма вченими, які займаються дослідженнями адміністративного процесу. Причому, у юридичній літературі не вироблена поки єдина точка зору з приводу поняття, обсягу, стадійності та інших категорій адміністративно-юрисдикційного процесу.

Ряд вчених звужують обсяг адміністративно-юрисдикційного процесу і зводять його тільки до застосування мір адміністративного стягнення. Таким чином, прихильники цієї позиції ставлять знак рівності між адміністративно-юрисдикційним процесом і провадженням у справах про адміністративні правопорушення [2]. Так, А. Ю. Якимов формулює визначення адміністративно-юрисдикційного процесу у вузькому смислі і вважає, що він являє собою «сукупність юридичних дій з розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення» [3].

М. Я- Масленіков визначає адміністративно-юрисдикційний процес як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами правозастосовчу і правоохоронну діяльність органів державного управління, а в передбачених законом випадках — й інших органів, їхніх посадових осіб і представників громадських організацій по застосуванню адміністративно-правових санкцій при розв'язанні індивідуально-конкретних справ, що виникають із правовідносин, не зв'язаних зі службовим підпорядкуванням. Далі автор відзначає, що при здійсненні цієї діяльності виявляються

і фіксуються факти скоєння адміністративних деліктів, здійснюється розгляд по них, виконуються прийняті рішення [4].

Інша група вчених вважають, що не слід ототожнювати адміністративно-юрисдикційний процес з провадженням у справах про адміністративні правопорушення. На думку даних авторів, у досліджуваний нами процес можуть бути включені й інші види адміністративних проваджень з розв'язання адміністративно-правових суперечок [5].

Більшість вчених указують на необхідність саме широкого тлумачення адміністративно-юрисдикційного процесу і неприпустимість його звуження до рамок провадження у справах про адміністративні правопорушення. Нам також уявляється вірним саме такий підхід. Виходячи з зазначеної позиції, варто виділити основні риси адміністративно-юрисдикційного процесу.

По-перше, цей вид процесу охоплює правозастосовчу діяльність юрисдикційного («негативного»), примусового характеру органів державного управління.

По-друге, джерелом адміністративно-юрисдикційного процесу є виникаючі у сфері державного управління індивідуальні адміністративні справи, що носять спірний характер. Їх називають «спори про право адміністративне чи адміністративно-правові спори» [6].

Юридична суперечка у сфері адміністративного права має свою специфіку, обумовлену характером правовідносин у сфері реалізації виконавчої влади.

Юридична природа таких правових суперечок ще цілком не досліджена. Дані суперечки виникають у зв'язку із сформованими в однієї зі сторін адміністративних правовідносин уявленнями про те, що її права і законні інтереси порушуються або ущемляються діями другої сторони.

У багатьох випадках адміністративно-правові суперечки виникають з ініціативи керованої сторони, що відчуває на собі керуючий вплив того чи іншого суб'єкта виконавчої влади, і вважає цей вплив дефектним. Так, рішення органів юстиції, що містять відмовлення в реєстрації, можуть бути оскаржені суспільною чи релігійною організацією в суді. Подібні ситуації виникають також у випадку видання органами виконавчої влади дефектного індивідуального акта управління.

Бажаючи знайти вихід з положення, що створилося, громадянин або інші суб'єкти прагнуть захистити себе всіма можливими засобами, в результаті чого, природно, виникає конфлікт чи суперечка.

Суперечки, звичайно, можуть виникати і з ініціативи керуючої сторони (наприклад, при порушенні справи про притягнення громадянина до адміністративної відповідальності, про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності та ін.).

Спори можуть виникати, і достатньо часто виникають, між різними суб'єктами управління, які знаходяться як на одному, так і на різних рівнях. При цьому ініціатором суперечки може бути як одна зі сторін, так і обидві відразу.

Ініціатором адміністративно-правової суперечки можуть виступити також і спеціальні правоохоронні органи, наприклад, у випадку опротестування прокуратурою актів чи дій органів виконавчої влади.

У найбільш загальному вигляді спір можна вважати як прояв об'єктивних чи суб'єктивних протиріч, що виражаються в протиборстві сторін, кожна з яких переслідує свою мету, що суперечать або взаємно виключають одна одну [7].

Таким чином, кожна зі сторін зацікавлена в розв'язанні суперечки на свою користь.

Предметом суперечки є об'єктивно існуюча чи уявлювана проблема, що служить причиною конфлікту між сторонами і заради розв'язання якої, сторони вступають у протиборство [7].

В адміністративно-правовій суперечці однією зі сторін завжди виступає орган виконавчої влади чи орган державного управління.

При розгляді суперечки в адміністративному порядку часто виникають труднощі через відсутність чіткої юридичної регламентації процедури їх розв'язання, що негативно позначається на всебічному розгляді справи.

Наступною особливістю є те, що в основі адміністративно-правових суперечок, у процесі яких здійснюється правова оцінка поведінки сторін, що сперечаються, лежать індивідуальні адміністративні справи. Цим підкреслюється приналежність адміністративно-юрисдикційного процесу до адміністративного процесу взагалі. Однак зміст адміністративно-юрисдикційного процесу складає розгляд не будь-яких, а лише спірних індивідуальних справ.

Далі, адміністративно-правові спори повинні розв'язуватися у визначеному порядку. Цей порядок встановлюється адміністративно-процесуальними нормами, яких зараз явно бракує. Адміністративно-процесуальні норми встановлюють межі юрисдикційної діяльності: не будь-які індивідуальні справи, що виникають у сфері державного управління, складають її предмет, а лише ті, на які поширюється дія встановленого цими нормами порядку [6].

Адміністративно-юрисдикційний процес усім своїм призначенням і змістом покликаний здійснювати охоронну функцію, що реалізується при розв'язанні спорів, застосуванні примусових заходів, а також у процесі виконання державного примусу. Особливістю охоронної функції адміністративно-юрисдикційного процесу є те, що вона примусово впливає на свідомість людей, а також містить можливість використання контрольно-попереджувальних заходів з метою усунення причин, що породжують правові конфлікти [8].

Таким чином, насамперед, цей процес покликаний захистити адміністративно-правові відносини. Однак служить також захисту багатьох інших правовідносин: фінансових, трудових, земельних, екологічних тощо.

Адміністративно-юрисдикційний процес виконує також і виховну функцію. Чинним законодавством закріплені такі організаційні форми,

що сприяють активному сприятливому впливу на суб'єктів: публічне оголошення адміністративно-юрисдикційного рішення, виїзні засідання та ін.

Регулятивна функція притаманна адміністративно-юрисдикційному процесу в силу того, що він є видом адміністративного процесу і носить індивідуальний підзаконний характер. Тут також регламентуються визначені моделі поведінки, властиві учасникам адміністративно-юрисдикційного процесу.

Важливою рисою адміністративно-юрисдикційного процесу є також множинність і неоднорідність суб'єктів, його здійснюючих. Лише поверхневе ознайомлення зі статтями Кодексу про адміністративні правопорушення, в яких установлюється компетенція різних органів виконавчої влади з розв'язання справ про адміністративні правопорушення, дає можливість говорити про їхню велику кількість. Якщо ж згадати про чисельність органів і осіб, які розглядають скарги і справи, які мають право вирішувати питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності, то стане зрозумілим, чому зазначена вище ознака відбиває особливості адміністративно-юрисдикційного процесу.

Встановлення специфіки адміністративно-юрисдикційного процесу дає можливість підійти до формулювання його поняття.

Як уже вказувалося, єдиного поняття адміністративно-юрисдикційного процесу не існує. Зважаючи на те, що ми зараз розглядаємо адміністративно-юрисдикційний процес у широкому смислі, визначення, що звужують його обсяг, братися до уваги не будуть.

І. В. Панова вважає, що «адміністративно-юрисдикційний процес — вид адміністративно-процесуальної діяльності, що регламентує правозастосовчу діяльність юрисдикційного, примусового характеру широкого кола суб'єктів виконавчих органів публічної влади з розв'язання спорів, реалізації санкцій і захисту охоронних правовідносин з застосуванням примусових заходів (адміністративного, дисциплінарного), що здійснюється в адміністративно-процесуальній формі» [8].

Найбільш містке й оптимальне, як нам здається, визначення адміністративно-юрисдикційного процесу пропонує Д. М. Бахрах. Він пише: «адміністративно-юрисдикційний процес — діяльність суб'єктів державно-виконавчої влади з розв'язання спорів між різними суб'єктами, а також з вжиття заходів адміністративного і дисциплінарного примусу, що здійснюються в адміністративно-процесуальній формі» [5].

Адміністративно-юрисдикційний процес не є однорідним і має власну структуру, що складається з безлічі адміністративних проваджень.

Цікава позиція П. І. Кононова, який пропонує структурувати адміністративно-юрисдикційний процес таким чином. Автор називає *адміністративно-юрисдикційний процес адміністративно-охоронним* його складі два самостійних види процесу: *адміністративно-і адміністративно-захисний* [9]. При цьому автор в адміністр

мусовий процес включає наступні провадження: адміністративно-наглядове, адміністративно-слідче, з вжиття заходів адміністративної відповідальності, а також виконавче провадження. Адміністративно-захисний процес складають: провадження з розгляду скарг і провадження з розгляду спорів між адміністративними органами [9].

О. М. Бандурка і М. М. Тищенко до адміністративно-юрисдикційних проваджень відносять: провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження по скаргах громадян і дисциплінарне провадження [10].

А. П. Альохін, А. А. Кармолицький та Ю. М. Козлов виділяють в адміністративно-юрисдикційному процесі: провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження по скаргах і узгоджувальне провадження [6].

На думку Ю. С. Адушкина, «блок правоохоронних адміністративно-процесуальних проваджень являє собою сукупність наступних п'яти юрисдикційних проваджень: а) провадження по розгляду адміністративних суперечок; б) провадження по розгляду скарг громадян; в) провадження по справах адміністративного контролю; г) провадження по справах про адміністративні провини; д) провадження по притягненню до дисциплінарної відповідальності» [11].

Найбільш обгрунтованою і вичерпною з питань визначення обсягу адміністративно-юрисдикційного процесу є, як нам здається, позиція Д. М. Бахраха. Учений виділяє в рамках адміністративно-юрисдикційного процесу провадження: по скаргах громадян, у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, виконавче провадження, по застосуванню запобіжних заходів [5].

У проекті Концепції реформи адміністративного права України дається перелік юрисдикційних проваджень. У першу групу включаються провадження, що здійснюються органами виконавчої влади: провадження у справах про адміністративні правопорушення; про виселення за межі України іноземців; з адміністративного оскарження; провадження про відшкодування збитку, заподіяного громадянину визначеними видами державних органів; провадження у справах про дисциплінарні провини по нормах адміністративного права [12]. До другої групи відносяться 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 адміністративної юрисдикції, дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду; по справах про розмежування компетенції між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; про скасування реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, об'єднань громадян і інших організацій і установ, реєстрація яких здійснюється місцевою державною адміністрацією чи виконкомом ради; про адміністративні провини посадових осіб, що пов'язані з порушенням прав і свобод громадян [12].

З урахуванням різних позицій уявляється, що адміністративно-юрисдикційний процес виражається в різних формах, що залежать від характеру індивідуальних адміністративних справ, що розв'язуються. Кожна з таких форм характеризується своєрідністю, призначенням, колом суб'єктів, цілями й ін. Таким чином, адміністративно-юрисдикційний процес виражається у формі наступних адміністративних проваджень:

- 1) у справах про адміністративні правопорушення;
- 2) дисциплінарних проваджень по нормах адміністративного й адміністративно-процесуального права;
- 3) виконавчих проваджень;
- 4) по застосуванню запобіжних заходів і адміністративно-процесуального забезпечення;
- 5) по скаргах громадян.

Найбільше врегульовано нормами права провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Наприкінці слід відзначити, що визначена вище структура не виключає появи нових проваджень в межах адміністративно-юрисдикційного процесу.

Л і т е р а т у р а

1. Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. — 2000. — № 2. — С. 114—115.
2. Шергин А. П. Административная юрисдикция. — М., 1979. — С. 37; Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. — 1999. — № 3. — С. 6 и др.
3. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. — 1999. — № 3. — С. 6 и др.
4. Масленников А. Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. — Воронеж, 1990. — С. 22.
5. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА, 2000. — С. 306, 308.
6. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Зерцало, 1998. — С. 309, 310, 313.
7. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. — 1998. — № 12. — С. 30, 31.
8. Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации: Монография.—Саратов: Приволжское книжное издание, 2001.—С. 208, 210, 211.
9. Кононов П. И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства // Журнал российского права. — 2001. — № 7. — С. 27, 28.
10. Бандурка О.М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл.— Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001.
11. Адушкин Ю. С. К вопросу о структуре административного процесса // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. — Ярославль, 1977.—С. 67.
12. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник.— Одеса: Юридична література, 2001. — С. 253, 288.