

УДК 342.9

Д. В. Пудрик

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ НЕЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

Постановка проблеми. Необхідність новелізації доктринальних підходів до визначення предмету адміністративного права виникає одночасно із постановкою питання про виведення з його відання процесуальних відносин та утворення нової галузі процесуального права. Не заперечуючи самостійного значення адміністративно-процесуальних норм, варто звернути увагу на те, що їх виділення повинно базуватися на основі матеріальних і юридичних підстав. З ухваленням Кодексу адміністративного судочинства України набули юридичного оформлення відносини, які регулюють здійснення правосуддя в адміністративних судах. Однак, як вказує Ю.С. Шемшученко, адміністративні суди досі не вписалися належним чином у загальну систему правосуддя [1, с. 6].

Резюмуючи, варто вказати, що підставою звернення до адміністративного суду є спір про право в публічно-правових відносинах, а отже, за такою логікою система адміністративно-процесуального права може бути охарактеризована як конфліктна. Зважаючи на це, поза увагою залишаються матеріальні підстави позитивної процесуальної діяльності. Для формування цілісного юридичного оформлення процесуальних норм позитивного характеру варто ухвалити системоутворювальний нормативно-правовий акт (можливо, кодекс). Його ухвалення дасть змогу узгодити адміністративно-процесуальні норми, що регулюють відповідні процесуальні відносини, й одночасно визначити вектор концептуального розвитку адміністративного права і процесу в Україні.

Однак на сучасному етапі доктринального осмислення адміністративного права та процесу варто звернути увагу на таку категорію адміністративного процесу, як «адміністративне провадження». Саме ця категорія визначає його зміст і, вважаємо, може стати базисом для подальшої кодифікації адміністративно-процесуальних норм, оскільки характеризується як відносно-самостійна частина адміністративного процесу. Попри певну самостійність адміністративних проваджень, водночас вони є структурним

елементом адміністративного процесу, в межах якого їх об'єднує спільність учасників, сфера правового регулювання та мета здійснення.

Метою публікації є спроба визначити поняття адміністративних неюрисдикційних проваджень як базової категорії змісту позитивного адміністративного процесу.

Так, О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій зазначають, що, встановлюючи як першооснову класифікаційної ознаки адміністративного процесу наявність або відсутність конфлікту в правовідносинах [2, с. 128], можна вести мову саме про неконфліктні та конфліктні провадження як складники адміністративного процесу.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Окремі вітчизняні учені, серед яких В.Б. Авер'янов [3, с. 503], Т.О. Коломоєць, В.Г. Лукашевич, Ю.А. Дорохіна [4, с. 78], О.П. Рябченко [5, с. 64], К.К. Афанасьєв [6, с. 143], С.М. Гусаров [7, с. 151], називають провадження юрисдикційними (конфліктними) та неюрисдикційним (неконфліктними), що є найбільш уживаним у теорії адміністративного права на сьогодні.

Юрисдикційним провадженням притаманні наявність спору, належне процесуальне оформлення, змагальність сторін у провадженні, обов'язкове ухвалення рішення у вигляді юридичного факту та розмаїття органів, уповноважених розглядати адміністративні справи.

До юрисдикційних проваджень традиційно відносять провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження за скаргами осіб [8, с. 119].

О.В. Кузьменко дещо розширює обсяг юрисдикційних (конфліктних) проваджень і відносить до них провадження у справах про адміністративні делікти, провадження в адміністративних справах про дисциплінарні проступки, провадження з розгляду скарг, виконавче провадження, адміністративно-позовне провадження [2, с. 132].

Проте Е.Ф. Демський [9, с. 122-123] і В.К. Колпаков [10, с. 374] вважають, що виконавче провадження не належить до адміністративних проваджень, оскільки становить самостійний юридичний інститут, а таке розуміння призведе до визнання окремих видів виконавчих проваджень, таких як виконавчо-кримінальне, виконавчо-господарське та інше.

Що стосується неюрисдикційних адміністративних проваджень, то вони спрямовані на вирішення справ позитивного характеру, що виникають під час виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації.

С.Г. Стеценко виділяє нормотворчі, установчі, реєстраційні, атестаційні, контрольно-наглядові та правозастосовні (діяльність уповноважених органів щодо вирішення адміністративних справ із застосуванням норм адміністративного права) неюрисдикційні провадження [11, с. 267]. В.А. Біленко розширює цей перелік, додаючи дозвільне провадження, діловодство та провадження за заявами та клопотаннями осіб, і зазначає, що сфера цих проваджень є досить широкою з огляду на велику кількість різноманітних суб'єктів цих проваджень, які діють з урахуванням власного спеціального характеру діяльності [12, с. 132].

На думку Ю.Ю. Басової, поряд із юрисдикційною діяльністю існують неюрисдикційні адміністративні форми діяльності органів публічної адміністрації [13, с. 75].

О.І. Миколенко до неюрисдикційних адміністративних проваджень (провадження управлінського характеру) відносить правопредставницькі, ліцензійно-дозвільні, реєстраційні провадження, а також державно-заохочувальні провадження [14, с. 114-120].

О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль у межах адміністративно-процедурного процесу як структурної частини адміністративного процесу виділяє такі адміністративні провадження: 1) провадження щодо підготовки та ухвалення нормативних актів державного управління; 2) провадження щодо розгляду звернень; 3) провадження про заохочення у сфері державного управління; 4) реєстраційні провадження [15, с. 79-89].

Проте виділення правопредставницьких і державно-заохочувальних проваджень як окремих видів проваджень видається дискусійним і потребує детального їх зіставлення із загальними ознаками адміністративних проваджень.

У дисертаційній роботі «Адміністративні неюрисдикційні провадження» Я.Л. Іваненко пропонує класифікувати адміністративні неюрисдикційні провадження за критеріями підстав виникнення відповідних процесуально-процедурних відносин та їх спрямованості та виділяє такі види: 1) заявне провадження; 2) контрольне провадження; 3) правообмежувальні процедури; 4) регулятивне провадження [16, с. 5].

Найбільш широкою є така класифікація адміністративних неюрисдикційних проваджень:

- з підготовки та ухвалення нормативних правових актів;
- з підготовки та ухвалення індивідуальних актів;
- з укладання адміністративних договорів;
- з розгляду пропозицій та заяв громадян;
- реєстраційне і дозвільне;
- установче;
- з реалізації контрольного-наглядного повноважень;
- виконавче;
- з діловодства;
- з приватизації державного і громадського майна;
- у земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових і деяких інших справах [3, с. 504].

Такий підхід до класифікації адміністративних неюрисдикційних проваджень зумовлений застосуванням одночасно різних критеріїв до їх поділу. Зокрема, більшість виділених проваджень зустрічається в земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових та інших сферах правового регулювання. Наприклад, І.Є. Криницький, досліджуючи теоретичні проблеми податкового процесу визначає провадження як його компоненти, до яких відносить також стадії та режими. Через стадії проявляється темпоральний характер, саме динаміка процесу; через режими передається

іншим навколишня правова атмосфера; через провадження проявляється сутність процесу, його статика [17, с. 585].

Тому адміністративні провадження, крім загальних ознак, мають особливі, або специфічні, ознаки, притаманні окремій сфері суспільних правовідносин. Варто зауважити, що всі перетворення, які відбуваються, потребують відповідного правового забезпечення, оскільки йдеться про сферу державного управління; очевидно, що ключове місце відводиться саме адміністративному праву, яке є фундаментальною галуззю публічного права, органічно пов'язаною з виконавчою владою, та його процесуальній складовій частині [18, с. 366].

Зазначені види проваджень можна поділити на дві групи: внутрішні та зовнішні. Зокрема, до зовнішніх можна віднести провадження з підготовки та ухвалення індивідуальних актів; з укладання адміністративних договорів; з розгляду пропозицій та заяв громадян; реєстраційне та дозвільне; установче; з реалізації контрольно-наглядових повноважень; виконавче; приватизації державного та громадського майна, а також види проваджень відповідно до сфери суспільних правовідносин. До внутрішніх проваджень належать провадження з підготовки та ухвалення нормативних правових актів і діловодство. Вищенаведене вказує, що класифікація адміністративних неюрисдикційних проваджень здійснюється вченими-адміністративістами залежно від того, прихильниками якого підходу до визначення сутності адміністративного процесу вони є.

Висновки. Аналізуючи пропоновані види проваджень, вважаємо можливим узагальнити суть поняття адміністративних неюрисдикційних проваджень та, виходячи з цього, визначити ознаки, які їм притаманні, зокрема:

- вони є реальним проявом виконання органу публічної адміністрації спеціальних функцій, які покладені на нього законом;
- становлять собою сукупність цілеспрямованих, послідовно-здійснюваних дій та ухвалення проміжних рішень;
- здійснюються в адміністративних справах, у яких відсутні спір і конфлікт між сторонами;
- сторони провадження не перебувають у службовому підпорядкуванні одна до одної та мають власний процесуальний статус, кожен з яких наділений правами та обов'язками;
- орган публічної адміністрації реалізує власну компетенцію, яка полягає у його обов'язку вирішувати індивідуальні групи справ, визначені законодавством;
- адміністративні неюрисдикційні провадження регулюються загальними та спеціальними нормами процесуального права з метою реалізації загальних і спеціальних норм матеріального права;
- кожне таке провадження має свою стадійність і послідовність;
- спрямовані на задоволення прав та свобод фізичних і юридичних осіб, а саме на реалізацію конкретної норми законодавства, яка надає особі певне право, та потребують втілення саме завдяки здійсненню адміністративного неюрисдикційного провадження.

Окреслені ознаки дають можливість у загальному вигляді зрозуміти сутність адміністративних неюрисдикційних проваджень як позитивної, безконфліктної та безспірної діяльності органу публічної адміністрації.

Виходячи із загального терміну адміністративних проваджень, можна надати визначення адміністративних неюрисдикційних проваджень. Ними є визначені законодавством процедурні дії та рішення, що здійснюються органами публічної адміністрації, спрямовані на розгляд і вирішення конкретних адміністративних справ безспірного характеру, що завершується ухваленням юридичного (адміністративного) акту і його виконанням (факультативна складова), та на реалізацію конкретних прав та свобод фізичних і юридичних осіб.

Література

1. Шемшученко Ю.С. Конституційні засади забезпечення прав людини і громадянина / Ю.С. Шемшученко // Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні : зб. наук. праць / за заг. ред. д. ю. н., проф., член-кор. НАПрН України О.Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. – 199 с.
2. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : [підручник] / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій ; за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
4. Коломоєць Т.О. Забезпечення прав юридичних осіб в адміністративних провадженнях : [монографія] / Т.О. Коломоєць, В.Г. Лукашевич, Ю.А. Дорохіна. – К. : Істина, 2011. – 176 с.
5. Рябченко О.П. Уніфікація адміністративних процедур у правоохоронній діяльності міліції як гарантія законності їх здійснення / О.П. Рябченко // Теорія та практика забезпечення якісного управління в сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 27 листопада 2009 р.) / упор. : Т.О. Проценко, І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, П.П. Кульчицький / за заг. ред. Т.О. Проценка. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – С. 64–66.
6. Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги : [навч. посібник] / К.К. Афанасьєв ; МВС України, Луган. держ. ін-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 176 с.
7. Гусаров С.М. Адміністративне провадження за актами внутрішньої юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ / С.М. Гусаров // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009 р. – № 2. – С. 151–153. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/PORTAL/Soc_gum/Pupch/2009_2/YYYY_NN/56P.pdf.
8. Адміністративне право України : [навч. посібник] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2008. – 216 с.
9. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посіб.] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний феномен : [монографія] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 399 с.
11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
12. Біленко В.А. Оціночні поняття в адміністративному процесі : передумови розмаїття форм існування та розширення сфери застосування / В.А. Біленко // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 130–134.
13. Басова Ю.Ю. Адміністративні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації / Ю.Ю. Басова // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 71–76. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12bjjora.pdf>.
14. Миколенко А.И. Административный процес и административная ответственность в Украине : [учеб. пособие] / А.И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 194 с.

15. Адміністративне право : [навч. посіб.] / [О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль]. – К. : Всеукр. асоціація видавництв «Правова єдність», 2008. – 536 с.
16. Іваненко Я.Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження : автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07 / Я.Л. Іваненко. – К., 2011. – 213 с.
17. Публічно-правова доктрина України / [Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – 864 с.
18. Теремецький В.І. Податкові правовідносини в Україні : [монографія] / В.І. Теремецький. – Х. : Діса полюс, 2012. – 648 с.

А н о т а ц і я

Пудрик Д. В. Поняття адміністративних неюрисдикційних проваджень. – Стаття.

У статті здійснено спробу визначити поняття адміністративних неюрисдикційних проваджень як базової категорії змісту позитивного адміністративного процесу. На основі аналізу здобутків адміністративно-правової науки щодо визначення поняття та видів адміністративних проваджень здійснюється їх класифікація, на підставі якої визначаються ознаки віднесення адміністративного провадження до неюрисдикційного. Узагальнюючи ознаки адміністративного неюрисдикційного провадження, автор пропонує його дефініцію.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний процес, адміністративне провадження, юрисдикційні провадження, неюрисдикційні провадження.

А н н о т а ц и я

Пудрик Д. В. Понятие административных неюрисдикционных производств. – Стаття.

В статье предпринята попытка определить понятие административных неюрисдикционных производств как базовой категории содержания положительного административного процесса. На основе анализа достижений административно-правовой науки по определению понятия и видов административных производств осуществляется их классификация, на основании которой определяются признаки отнесения административного производства к неюрисдикционному. Обобщая признаки административного неюрисдикционного производства, автор предлагает его дефиницию.

Ключевые слова: административное право, административный процесс, административное производство, юрисдикционные производства, неюрисдикционные производства.

С у м м а р у

Pudrik D. V. Concept of non-jurisdictional administrative facilities. – Article.

The article is an attempt to define the concept of administrative proceedings as a basic category content positive administrative process. Based on analysis of the achievements of administrative jurisprudence on the definition and types of administrative proceedings by their classification on the basis of which determined the signs referring to positive administrative proceedings. Summarizing signs positive administrative proceedings it is proposed definition.

Key words: administrative law, administrative procedure, administrative proceedings, jurisdictional proceedings positive proceedings.