



4. Москаль Г. «Беркут» – це не правоохоронний підрозділ, а знаряддя влади для репресій проти мирних громадян / Г. Москаль // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://glavcom.ua/articles/15824.html>.

5. Положення про Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 31.05.2012 № 492.

6. Положення про спеціальний підрозділ міліції громадської безпеки «Беркут» : затверджене Наказом МВС України від 24.10.2013 № 1011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0019-14/print1391489043398769>.

7. Статут патрульно-постової служби міліції України : затверджений наказом МВС України від 28.07.94 № 404 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94/print1389887456153898>.

8. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим від 3 грудня 2005 р. № 1692 : Указ Президента України // Іменем Закону. – 2005. – № 16.

9. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

10. Басов А.В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Басов Андрій Віталійович. – Х., 2006. – 201 с.

11. Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку : Постанова Ради Міністрів УРСР від 27.02.1991 № 49 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/49-91-%D0%BF>.

12. Берлач А.І. Адміністративне право України : навч. посіб. для дист. навч. / А.І. Берлач. – К. : Ун-т «Україна», 2005. – 472 с.

ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПРОИЗВОДСТВАХ КАК СТРУКТУРНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Руслан ГУСЕЙНОВ,
соискатель

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article is devoted to the definition of the category “administrative-jurisdictional proceedings” and of their place in the administrative process. Two types of administrative jurisdiction are allocated: judicial jurisdiction; extra-judicial (conflict) jurisdiction. It is proved that the administrative jurisdictional proceedings represent that part of the administrative process, which is connected with the non-judicial procedure of permission of conflicts by subject of public authorities (first of all, by Executive authorities) and applies to law-restriction decisions.

Key words: administrative process, administrative and jurisdictional proceedings, judicial jurisdiction, extrajudicial (conflict) jurisdiction.

Аннотация

Статья посвящена определению содержания категории «административно-юрисдикционные производства», их места в административном процессе. Выделены две формы (виды) административной юрисдикции: судебная юрисдикция и внесудебная (конфликтная) юрисдикция. Доказано, что административные юрисдикционные производства представляют собой ту часть административного процесса, которая связана с внесудебным процессуальным порядком разрешения субъектами публичной власти (прежде всего органами исполнительной власти) конфликтов и касается решений правоограничительного характера.

Ключевые слова: административный процесс, административно-юрисдикционные производства, судебная юрисдикция, внесудебная (конфликтная) юрисдикция.

Постановка проблемы. Обновление доктрины административного права и процесса в направлении формирования теоретической модели административного процесса обуславливает необходимость углубленного исследования понятийно-категориального аппарата, уточнения его содержательного наполнения и новеллизацию доктринальных положений на основе приоритета прав и свобод человека и гражданина, гарантирования публично-сервисного направления деятельности субъектов властных полномочий в ее процессуальной форме. Одной из теоретических проблем при этом выступает проблема оптимизации соотношения между процессуальными формами реализации императивных и диспозитивных методов административно-правового воздействия, что предусматривает обоснование теоретико-методологических подходов к определению содержания таких ключевых категорий, как административные неюрисдикционные производства и административные юрисдикционные

производства, установлению их места в административном процессе.

Анализ научных исследований. В этом контексте следует выделить научные исследования ученых, посвященные проблеме развития процессуальной части науки административного права. Среди работ украинских ученых следует назвать исследования В.Б. Аверьянова, И.П. Голосниченко, Э.Ф. Демского, Е.В. Додина, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, А.И. Миколенко, Н.Р. Нижник, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюка, А.А. Селиванова, Н.М. Тищенко и др. Среди российских ученых эту проблематику изучали Д.Н. Бахрах, Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов, М.Д. Загряцков, В.Ф. Захаров, С.В. Комлев, Н.Г. Салищева и др. Работы перечисленных и иных ученых положены в основу формирования подхода к определению содержания, особенностей, видов административно-юрисдикционных производств.

Цель статьи состоит в определении содержания категории «административно-юрисдикционные производ-



ства», их места в административном процессе.

Изложение основного материала.

В работах ученых, посвященных проблеме развития процессуальной составляющей теории административно-права, доказывается единый подход к определению содержания категорий «процесс», «юридический процесс». О.В. Кузьменко, исследуя генезис становления и развития юридического процесса, отмечала восприятие украинской юридической наукой теории широкого понимания юридического процесса, присущего любой юридически значимой деятельности. Процесс, как подчеркивает ученая, выступает существенной гарантией точного соблюдения и результативного осуществления правовых предписаний [1, с. 19]. Д.Н. Бахрах указывал, что юридический процесс нельзя воспринимать только как судебный или юрисдикционный. Юридический процесс представляет властную деятельность уполномоченных субъектов права, осуществляемую в юридической процессуальной форме с целью принятия (изменения, отмены) или выполнения правовых актов [2, с. 82].

Полемизируя с точкой зрения Д.Н. Бахраха и иных ученых, П.П. Серков отмечает выполнение юридическим процессом регулятивно-контрольно-охранной функции с целью достижения надлежащего материально-правового результата органами публичной власти, а потому реализация материальных норм требует соответствующей правовой процедуры [3, с. 246-247].

Точка зрения П.П. Серкова может быть учтена при определении направленности юридического процесса, обоснования связи с материальной нормой при установлении вторичного (производного) характера юридического процесса.

Наработки ученых позволяют выделить такие черты юридического процесса, как нормативная урегулированность, упорядоченность юридически значимой деятельности, что означает наличие черты последовательности юридически значимых действий, существование в процессуальной правовой форме, целенаправленность, осознанный характер, документальное оформление, производный характер связи с соответствующей материальной нормой, которая реализуется путем надлежащей правовой процедуры.

Обращение к работам ученых-административистов позволяет сказать об отсутствии единого похода к пониманию сути административного процесса.

Ценными с точки зрения развития доктрины административного процесса являются положения о трех основных концепциях содержания понятия «административный процесс»: юрисдикционная (Н.Г. Салищева, С.И. Котюгин и др.), судебная (А.Ф. Клейнман, С.Н. Махина и др.) и управленческая (В.О. Лучин, С.С. Студеникина, В.М. Горшенев и др.). Именно управленческая концепция административного процесса является, как подчеркивают некоторые ученые, наиболее признанной украинской правовой теорией [4, с. 383-385]. По мнению В.К. Колпакова, целесообразно выделять административно-правотворческий процесс, административно-правонаделяющий (оперативно-распорядительный) процесс и административно-юрисдикционный процесс [5, с. 127].

Таким образом, административный процесс можно определить на основании таких его признаков: является видом юридического процесса; имеет властный характер; регламентирован административными процессуальными нормами; является целенаправленной, осознанной деятельностью, направленной на достижение определенных результатов, выраженных в материальной норме; осуществляется в административно-процессуальной форме; субъектной составляющей выступают уполномоченные субъекты публичной власти (субъектная составляющая соответствующей процессуальной деятельности сформулирована на основе положений Д.Н. Бахраха); оформлена документально.

Итак, административный процесс – это вид юридического процесса, который представляет целенаправленную, властную деятельность субъектов публичной власти, урегулированную административно-процессуальными нормами, осуществляемую в административно-процессуальной форме, требующей надлежащего документального оформления.

Ученые поддерживают единое мнение о признании юрисдикционных процессуальных отношений в пределах административного процесса. Это можно

отметить, исходя из существования юрисдикционной концепции административного процесса или административно-юрисдикционной деятельности как разновидности административно-процессуальной деятельности. Различия в научных подходах к восприятию категории «юрисдикция» (административная юрисдикция) возникают в связи с раскрытием содержания либо в пределах процессуальной деятельности, либо в пределах разрешения правовых споров, либо как процессуальной формы применения мер административного принуждения.

Обращение к положениям теории права позволяет выделить подход к определению содержания термина «юрисдикция» через следующее: 1) установленный законодательством объем полномочий соответствующих государственных органов по разрешению споров о праве и дел о правонарушении, в частности, в отношении оценки деятельности лиц с точки зрения правомерности применения санкций к правонарушителям; 2) осуществление правосудия и иной деятельности государственных органов по разрешению споров, дел о правонарушениях и применении санкций, реализации функций в отношении установленных объектов, структур, сфер; 3) территория, на которую распространяются полномочия определенного органа публичной власти в государстве [6, с. 478]. В теории права указано, что юрисдикционная деятельность характерна для так называемых юрисдикционных органов – судов, иных государственных органов, которые в соответствии с нормативно-правовыми актами имеют право рассматривать юридические дела о правонарушениях, принимать в отношении их решения и применять санкции к правонарушителям [7, с. 30-31].

Эти общетеоретические подходы углублены путем раскрытия содержания термина «административная юрисдикция». Такой признано установленную законодательством деятельность органов и должностных лиц по решению любых дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке. Это могут быть дела об административных правонарушениях, о дисциплинарных проступках, а также разрешения жалоб [6, с. 8].



Интересную систематизацию видов административно-юрисдикционной деятельности предлагает К.О. Тимошенко:

1) карательная (деликтная), к которой относится рассмотрение дел об административных правонарушениях и наложении административных взысканий, делящаяся на такие подвиды в зависимости от субъекта осуществления:

а) административно-деликтная юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

б) деятельность общих судов по решению дел об административных проступках);

2) правозащитная административно-юрисдикционная деятельность:

а) деятельность органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц и иных уполномоченных органов (кроме судов) по рассмотрению обращений физических и/или юридических лиц по восстановлению нарушенного права;

б) административное судопроизводство [8, с. 7].

Позитивно воспринимается сам подход К.О. Тимошенко к выделению двух видов административно-юрисдикционной деятельности – деликтной и правозащитной. Однако такая систематизация требует дополнения. Так, деликтный вид административно-юрисдикционной деятельности можно дополнить деятельностью по решению дисциплинарных дел, а деятельность по исполнению судебных решений можно выделить в отдельный вид правовосстановительной административно-юрисдикционной деятельности.

Учитывая указанный выше подход с позиций теории права, конкретизированный с учетом отраслевой специфики, административной юрисдикцией признается процессуальный порядок разрешения споров и применения санкций. Это означает, что административной юрисдикцией может быть охвачена деятельность по рассмотрению дел в административных судах, а также внесудебный порядок решения правовых конфликтов в публично-правовой сфере, касающейся деятельности субъектов публичной власти. Фактически под административной юрисдикцией понимается процессуальный порядок реализации компетенции субъектами

публичной власти в конфликтных правоотношениях.

Следует выделить предложение О.В. Кузьменко, Т.А. Гуржия по систематизации однопорядковых производств на неконфликтные и конфликтные. К конфликтным производствам, в которых есть спор о праве публичном, отнесены производства по делам об административных деликтах, по административным делам о дисциплинарных проступках, по рассмотрению жалоб, исполнительное производство, административно-исковое производство [5, с. 132].

Безусловно, подход О.В. Кузьменко, Т.А. Гуржия можно назвать перспективным и оригинальным. Вместе с тем, административно-исковое производство принципиально отличается от иных видов конфликтных производств, так как такое производство является процессуальной формой защиты прав, свобод, законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц в административных судах. Иные конфликтные производства не касаются защиты прав и свобод средствами правосудия, процессуальный порядок которого основан на принципах верховенства права, законности, процессуального равенства всех участников административного процесса перед законом и судом, диспозитивности, официального выяснения обстоятельств дела, гласности и открытости процесса, обеспечения апелляции и кассационного обжалования решений административного суда, кроме случаев, установленных Кодексом административного судопроизводства Украины, обязательности судебных решений (ст. 7 Кодекса административного судопроизводства Украины) [9]. Кроме того, важным признаком административно-искового производства является его направленность на разрешение спора о праве. Иные виды конфликтных производств не касаются спора о праве, но направлены на решение конфликта в публично-правовых отношениях.

Следует выделить подход к раскрытию содержания административно-юрисдикционного процесса, обоснованный И.П. Голосниченко. По мнению ученого, существует связь этого процесса с двумя направлениями юрисдикционной деятельности – разрешением админи-

стративно-правовых споров и применением мер административного принуждения [10, с. 25]. Производство по рассмотрению жалоб граждан были отнесены к самостоятельной группе норм, которые регулируют административно-правовой порядок восстановления прав и свобод человека и гражданина. В зависимости от субъекта разрешения эти производства разделены на два подвиды: производства по делам о жалобах, которые рассматриваются в органах исполнительной власти или органах местного самоуправления, должностными лицами, а также производства по жалобам, осуществляемые в судебном порядке (административная юстиция) [10, с. 30-31].

По мнению А.А. Селиванова, судебная административная юрисдикция имеет самостоятельный вид и связана с судебным контролем над актами властных субъектов, разрешением споров публично-правового характера, оценкой законности применения властных полномочий и обеспечением охраны прав и свобод граждан. Поэтому формирование доктрины административной юрисдикции, как подчеркивает ученый, зависит от управленческих и неуправленческих функций субъектов властных полномочий [11, с. 358].

Учитывая вышеизложенное, содержание термина «административная юрисдикция» раскрывается в административно-правовой доктрине через следующее: компетенцию судов (административных судов) по разрешению споров о публичном праве; процессуальный порядок решения индивидуально-конкретных дел в сфере деятельности субъектов публичной власти; систему судебных органов (судей); процессуальную деятельность по разрешению споров и применению санкций, согласно административному законодательству; процессуальную деятельность по разрешению споров и применению мер принуждения, включая административную ответственность.

Так как процессуальная деятельность по разрешению спора о праве принципиально отличается от процессуальной деятельности по разрешению конфликтов в публично-правовой сфере, можно предусмотреть выделение двух форм (видов) административной юрисдикции – судебной и внесудебной (конфликтной). Такое разделение по-



зволяет учесть принципиальное различие между двумя видами административной юрисдикции и, соответственно, – двумя процессами реализации юрисдикционных полномочий – судебным административным и внесудебным. Судебный административный юрисдикционный процесс представляет собой совокупность административных производств, осуществляемых административными судами первой инстанции, при апелляционном пересмотре дела административной юрисдикции, кассационном обжаловании, пересмотре дела по нововыявленным обстоятельствам и Верховным Судом Украины. Внесудебный административный юрисдикционный процесс представляет собой совокупность административных юрисдикционных конфликтных производств.

Принципиальная разница между судебным административным юрисдикционным процессом и внесудебными административно-юрисдикционными производствами проявляется также в степени формальной определенности их структуры. Так, стадии судебного административного процесса формально определены, а процессуальные нормы, которыми урегулированы соответствующие процессуальные действия, сгруппированы в отдельные структурные составляющие Кодекса административного судопроизводства Украины – в Разделы. О таком нельзя сказать в случае урегулирования административно-юрисдикционных внесудебных производств. Хотя соответствующие процедуры и отличаются детальным урегулированием, однако стадии, этапы процессуального рассмотрения соответствующего индивидуального дела формально не указаны.

Следует также подчеркнуть, что решения, принятые в пределах осуществления административных юрисдикционных судебных и внесудебных производств, связаны с правоограничениями.

Учитывая вышеизложенное, можно предложить деление признаков административных юрисдикционных производств на два вида – общие и специфические. Общие признаки отражают принадлежность определенной группы производств к административным юрисдикционным, а специ-

фические – специфику каждого вида административных юрисдикционных производств. При этом целесообразно отметить, что административные юрисдикционные производства представляют собой ту часть административного процесса, которая связана с внесудебным процессуальным порядком рассмотрения субъектами публичной власти (прежде всего органами исполнительной власти) конфликтов и состоит в принятии правоограничительного решения.

При формулировании понятия административно-юрисдикционного производства следует учесть также черты, присущие ему как части юридического процесса: юридическую власть, целенаправленный характер соответствующей процессуальной деятельности, процессуальное оформление действий.

Таким образом, к общим признакам административных юрисдикционных производств (внесудебных) следует отнести такие: оно является составляющей административного процесса; условием возникновения соответствующих правоотношений является административно-правовой конфликт; является процессуальной деятельностью уполномоченных субъектов публичной власти (прежде всего органов исполнительной власти); является внесудебной деятельностью (даже в случае принятия решения по делу об административном правонарушении судом); такая деятельность урегулирована административно-процессуальными нормами; отсутствует детальная урегулированность стадий и этапов производств; требует надлежащего процессуального оформления; результат процессуальной деятельности связан с правоограничениями в отношении субъектов конфликтов.

Выводы. Итак, административно-юрисдикционным (внесудебным) производством целесообразно назвать процессуальную деятельность уполномоченных субъектов публичной власти (прежде всего органов исполнительной власти) как составляющую административного процесса, связанную с процессуальным порядком рассмотрения административно-правовых конфликтов, урегулированную административными процессуальными нормами и требующую надлежа-

щего документального оформления, а процессуальные решения, принятые по индивидуальным делам, связаны с правоограничениями в отношении субъектов конфликтов.

Список использованной литературы:

1. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : моногр. / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
2. Бахрах Д.Н. Производство по делам об административных правонарушениях : пособ. / Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов. – М. : Знание, 1989. – 96 с.
3. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : моногр. / П.П. Серков. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012. – 480 с.
4. Курс адміністративного права України : підруч. / [В.К. Колпаков [та ін.] ; ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
5. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій ; ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
6. Скакун О.Ф. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О.Ф. Скакун, Д.О. Бондаренко ; ред. О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2007. – 488 с.
7. Общая теория права и государства : учеб. / [ред. В.В. Лазарев]. – М. : Юрист, 2001. – 520 с.
8. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тимошенко Катерина Олегівна ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2012. – 20 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. №2747-IV (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
10. Голосніченко І.П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.
11. Правова доктрина України : у 5 т. – Т. 2. Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2013. – 864