



## ОПРЕДЕЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА И ЕГО КЛАССИФИКАЦИЯ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЕ

Ирина МАЛЯРЧУК,  
соискатель

Института государства и права имени В. М. Корецкого, судья Одесского хозяйственного суда

### Summary

The article examines the views of Ukrainian and Russian leading scholars on the concept of administrative proceedings in the legal literature. The absence of a clear opinion and the availability of scientific debate about the concept of administrative proceedings is noted. These definitions of administrative proceedings allow to highlight the main common features. The attempt to classify it in nonjurisdictional and jurisdictional administrative proceedings, determine the nature and content of the administrative proceedings, its features relations with the administrative process. The conditionality administrative proceedings subjective position of his party is emphasized. The author's definitions of administrative proceedings and its classification are adducted.

**Key words:** administrative proceeding, the classification of administrative proceedings, jurisdictional administrative proceedings, nonjurisdictional administrative proceedings.

### Аннотация

В статье исследуются взгляды украинских и российских ученых-административистов об определении понятия «административное производство» в юридической литературе. Отмечается отсутствие однозначности мнений и наличие научной дискуссии относительно понятия административного производства. Приведенные дефиниции административного производства позволяют выделить его основные общие признаки. Рассмотрено разделение юридического производства на неюрисдикционное административное производство и юрисдикционное административное производство; определены сущность и содержание административного производства, его признаки, соотношение с административным процессом. Подчеркивается обусловленность административного производства субъективным положением его сторон. Приведены авторские определения административного производства и его классификация.

**Ключевые слова:** административное производство, классификация административного производства, юрисдикционное административное производство, неюрисдикционное административное производство.

**Постановка проблемы.** Современное украинское законодательство характеризуется все большей демократичностью, что проявляется в усиленной защите прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц. Кроме того, имеет место выравнивание их статуса со статусом уполномоченных органов государственной власти в большинстве сфер общественной жизни, а также в судебном производстве. Проблематика административного производства, в процессе которого осуществляется защита субъектов административного процесса, вызывает научный интерес и является важной. Современные научные исследования административного производства характеризуются разнообразными взглядами в отношении его определения. Указанная ситуация негативно влияет на практику административного судебного производства и обуславливает необходимость изучения его сущности, структуры, субъектов.

**Цель и задачи исследования.** В предлагаемой статье сделаем попытку проанализировать взгляды ученых на научное определение термина «административное производство», его классификации, и на этой основе разработать авторские позиции указанных понятий.

Методологическую основу изучения подходов к определению понятия «административное производство» составили принципы научности, объективизма, общетеоретические и специальные методы научного познания, которые позволили рассмотреть это понятие во всей его многоаспектности. В частности, были использованы системный, структурно-функциональный методы. Системный метод состоял в изучении большинства современных научных исследований определения административного производства. Сложность и многогранность административного производства как составной части административного процесса позволил изучить структурно-функциональный метод. Для написания статьи был осуществлен анализ работ украинских и российских ученых-административистов, которые послужили основой для разработки авторского определения.

**Состояние исследования.** Проблематика административного производства в юридической литературе исследуется достаточно широко и в общем аспекте (В.Б. Аверьянов, Ю.Т. Битяк, С.А. Битов, И.П. Голосниченко, С.В. Кивалов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.О. Тихомиров, М.А. Суворов) и

соотносительно конкретной категории административных правонарушений (Л.Ю. Галайдюк, В.С. Киценко, О.В. Евсикова, И.И. Огородникова, К.О. Чумак). Учеными рассматривается понятие и сущность административного производства в системе административного права, особенности производства по делам об административных правонарушениях, соотношение понятий «административный процесс» и «административное производство» (Е.Ф. Демский, Н.В. Кулинич, З.В. Спильник), правовой статус участников по делам об административных правонарушениях, взаимосвязь и взаимодействие субъектов производства (О.В. Крикун, М.В. Ковалив, Н.А. Олефиренко, Р.Е. Строцкий). Но разнообразность научных исследований не обусловила однозначности мнений относительно понятия административного производства.

**Изложение основного материала.** Рассматривая структуру административного процесса, большинство ученых ее основной составляющей называют административное производство. Общепринятым является определение производства как: качественно однородной группы процедурно-процессуальных действий по властной реализа-



ции обособленных материально-правовых норм; особого вида административной деятельности по решению дел определенной категории; системы нормативно урегулированных качественно однородных процессуальных действий участников административного процесса в соответствующей сфере общественных отношений, направленных на решения конкретных административных дел. Административное производство характеризуется Р.Е. Строцким как урегулированный законом последовательный процесс приготовления, рассмотрения, решения и реализации дел об административных правонарушениях органами государственного управления [1]. М.В. Завальний административное производство определяет как нормативно урегулированный порядок совершения процессуальных действий, обеспечивающих законность, объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета [2, с. 144]. Е.Ф. Демский приводит следующее определение: «производство по административному судебному производству – это рассмотрение и разрешение административным судом публично-правового спора, в котором хотя бы одной из сторон является орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное лицо, или должностное лицо, или другой субъект, осуществляющий функции на основе законодательства в сфере государственного управления, в том числе и на выполнение делегированных полномочий» [3]. Приведенные дефиниции административного производства позволяют выделить его основные общие признаки: нормативное урегулирование, наличие конкретного административного дела, общность предмета правового регулирования, наличие как стороны субъекта властных полномочий.

Соотношение понятий «административный процесс» и «административное производство» рассматривает значительный круг ученых. Все они без исключения правильно считают, что административный процесс состоит из ряда производств, которые соотносятся между собой как общее к частному. Административный процесс чаще всего характеризуют как властную правоприменительную регулятивную (организа-

ционно– управленческую) и правоохранительную деятельность компетентных органов исполнительной власти, других государственных органов, за исключением судов, административных органов по решению подведомственных им индивидуальных юридических дел в соответствии с правовой процедурой, предусмотренной административно-процессуальными нормами. Административное производство определяется как урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по решению в соответствии со специальной административной процедурой, путем использования специальных административно-правовых методов и подведомственных им индивидуальных административных дел определенной категории [4].

Административное производство: 1) является однородной группой организационно-распорядительных процедурно-процессуальных действий; 2) их выполнение целенаправленно осуществляется с целью реализации обособленных административно-правовых норм; 3) они являются частью административного процесса; 4) административное производство завершается оформлением процессуального акта [5].

В зависимости от выбранного критерия административные производства классифицируются. В.Б. Аверьянов их распределяет, по характеру индивидуально-конкретного административного дела, на неюрисдикционные административные производства и юрисдикционные административные производства; в зависимости от степени урегулированности процессуальной формы на обычное и упрощенное (ускоренное) административное производство [6]. В процессе административной юрисдикции, по мнению ученого, решается юридическое дело, осуществляется правовая защита нарушенных или оспариваемых интересов, выносится юридически властное решение о применении соответствующей правовой санкции, восстановлении нарушенного права. К таким производствам относятся: производство по делам об административных правонарушениях, производство по рассмотрению жалоб граждан, дисциплинарные производства в

отношении государственных служащих [6, с. 506]. Общетеоретические вопросы административно-юрисдикционных производств изучают В.Б. Аверьянов, В.Б. Гарашук, Е.Ф. Демский, А.К. Гасанова, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков, С.И. Стеценко, Н.Н. Тищенко и другие ученые.

Неюрисдикционный производства определяются в юридической литературе по-разному. Под неюрисдикционным юридическим производством К.В. Шевченко понимает вид административного процесса, который объединяет последовательные процессуальные действия уполномоченного субъекта по рассмотрению и разрешению индивидуально-конкретных дел бесспорного (неконфликтного) характера с целью удовлетворения законных прав и интересов физических и юридических лиц [7, с. 2]. Я.Л. Иваненко определяет его как процессуальную форму осуществления однородных организационно–распорядительных процедурно-процессуальных действий, которые не касаются правовой защиты или разрешения спора о праве, которые направлены на принятие юридически властного решения и совершаются в связи с решением индивидуального административного дела. «В отличие от административной юрисдикции, в процессе административной неюрисдикционной деятельности правовая защита не осуществляется, а вынесенное юридически властное решение не связано с применением правовой санкции или осуществлением правоохранительной деятельности» [5].

Р.Е. Строцким административное производство классифицируется:

– по признаку субъекта ответственности (ответственность юридических лиц, иностранцев, лиц без гражданства, государственных служащих, должностных лиц);

– по признаку государственного органа, которому подведомственны дела (производства в органах исполнительной власти, местного самоуправления, в судах общей юрисдикции);

– по порядку наложения административного взыскания и осуществления процессуальных действий (упрощенное производство по делам об административных правонарушениях, полное производство по делам об административном правонарушении);



– по видам на: производство по делам об административных правонарушениях; производство по делам об административной ответственности юридических лиц; производство по делам о дисциплинарных проступках; производство, которое могут возникать в процессе развития законодательной базы [1].

Классификацию административных производств по другим критериям осуществляют российские юристы. В частности, Л.В. Сандалов, положив в основу классификации специальные административно-правовые методы и способы решения подведомственных административным органам индивидуальных административных дел определенной категории, выделяет следующие группы административных производств:

1) административные производства по решению административно-регулятивных дел – административно-регулятивные производства;

2) административные производства по решению административно-наблюдательных дел – административно-наблюдательные производства;

3) административные производства по решению административно-принудительных дел – административно-принудительные производства;

4) административные производства по решению административно-защитных дел – административно-защитные производства [4].

Д.Н. Бахрах предлагает следующее разделение административных производств:

1) в административно-правотворческом процессе: по принятию правительственных актов, принятию актов центральными органами исполнительной власти, принятию актов другими органами исполнительной власти;

2) в административно-правонадзирательном процессе: по комплектованию личного состава, по распределению ресурсов, по изданию разрешений, регистрации, надзорные и т.п.;

3) в административно-юрисдикционном процессе: по жалобам граждан; по делам об административных правонарушениях, дисциплинарном, исполнительном производстве, по применению мер административного принуждения [8, с. 306].

На наш взгляд, наиболее оптимальной будет следующая классифика-

ция административных производств: 1) административные производства в административно-правотворческом процессе; 2) административные производства в административном судебном-производительном процессе; 3) административные производства в административно-деликтном процессе.

В административном производстве выделяются его отдельные стадии, но единого взгляда в юридической литературе по этому вопросу пока еще нет. С точки зрения О.И. Остапенко, таковыми являются: возбуждение административного дела и направление его по подведомственности; рассмотрение административного дела компетентным органом и принятие соответствующего решения; обжалования, опротестования решения и его просмотр; выполнение решения [9, с. 95]. К основным стадиям производства, которые присущи в целом административно-процессуальной деятельности, В.Б. Аверьянов относит: стадию возбуждения административного дела (анализа ситуации, в ходе которой собирается и фиксируется информация о фактическом состоянии дела и т.п.); стадию принятия решения по делу (дается юридическая оценка собранной информации, полно и всесторонне исследуются материалы дела, принимается конкретное решение); стадию исполнения (или обращения к исполнению) принятого решения; стадию обжалования или опротестования решения по делу (имеет факультативный характер) [6]. Е.Ф. Демский стадию административного производства определяет как «урегулированные нормами административного процессуального права порядок и условия осуществления относительно самостоятельных и логически связанных процессуальных действий, направленных на решение и решение задач определенной части конкретного административного производства» [3].

Подводя итог общей характеристике административного производства и классификации его видов, отметим, что в административно-правовой науке еще не сформировался единый подход к его определению, а также определению стадий и структуры. Но его основные признаки мы можем выделить, это: урегулированность административного производства нормами КАС Украины, осуществление административными

судами с целью решения индивидуально-определенного административного дела, реализация процессуально-правовых взаимосвязанных процедурных действий, оформление соответствующего процессуально-правового акта.

Классификация административных производств обусловлена избранными учеными критериями, к основным из них относят: субъект ответственности, вид и форма процессуальных действий, содержание принятого юридического решения. Административное производство, как и любая процедура, распределяется на стадии и этапы, которые должны соответствовать законодательно установленным требованиям относительно рассмотрения процессуальных дел.

С нашей точки зрения, административное производство – это законодательно урегулированная правовая процедура по осуществлению однородных процессуальных действий по решению конкретного административного дела, одной из сторон которой является субъект властных полномочий.

Каждый из видов административного производства имеет как общие черты, так и специфику, которая обусловлена, в частности, субъектным положением его сторон. Прежде всего отметим, что в КАС Украины речь идет об участниках административного процесса. В юридической литературе определяются «субъекты» и «участники» административного процесса, отдельными учеными эти понятия отождествляются, хотя понятие «субъект процесса» шире понятия «участник процесса». Под субъектом административного процесса понимают носителя прав и обязанностей по реализации процессуальной деятельности в сфере публичного управления, который способен предоставленные права в процессуальной деятельности реализовать, а возложенные обязанности – выполнить, а под участником административного процесса – реально существующего индивидуума административного процесса [10]; участниками процесса являются лица, которые реально участвуют в рассмотрении и решении конкретных административных дел.

В целом, согласно выбранному критерию, классификация субъектов административного процесса может



быть достаточно широкой. Их мы можем распределить в зависимости от: 1) процессуальной роли, которую они выполняют в административном судопроизводстве, 2) содержания и возможностей; 3) наличия личной заинтересованности или ее отсутствия; 4) тех субъектов, которые имеют властные полномочия и тех, в которых они отсутствуют 5) по характеру административно- процессуальной компетенции – на субъектов, принимающих участие в первой инстанции; тех субъектов, которые принимают участие во второй инстанции; и тех, которые принимают участие в третьей инстанции. Возможны и другие критерии классификации.

Относительно административно-правового статуса участников административного процесса отметим следующее. О.Г. Перепелюк в административно-процессуальном статусе гражданина выделяет: 1) общий административно-процессуальный статус гражданина, который является характерным для всех видов административных производств, 2) особый (специальный) статус, присущий всем конкретным производствам, 3) единичный административно-процессуальный статус гражданина, который является характерным для конкретного процесса при конкретных обстоятельствах [11]. Н.Н. Тищенко в состав административно-процессуального статуса гражданина включает: а) административно-процессуальные права; б) административно- процессуальную правоспособность; в) административно-процессуальную дееспособность; г) административно-процессуальные свободы; д) административно-процессуальные обязанности; е) административно-процессуальные законные интересы [12].

**Выводы.** Подводя итог определению и классификации учеными субъектов и участников административного процесса, укажем, что однозначного определения этих терминов в указанной области в юридической литературе нет, хотя он исследован достаточно полно, содержание каждого определения обуславливается существенными признаками, взятыми учеными за основу. Классификация субъектов и участников административного производства обусловлено их местом, закрепленными полномочиями, функциями в административном процессе.

### Список использованной литературы:

1. Строцький Р.С. Особливості провадження про адміністративні правопорушення: теоретичний аспект / Р.С.Строцький // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3. – С. 1-9.
2. Завальний М.В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі / М.В.Завальний // Форум права. – 2008. – №1. – С.140-146.
3. Демський Є.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Є.Ф.Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
4. Сандалов Л.В. Административные производства в деятельности государственной инспекции дорожного движения МВД России: проблемы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Сандалов Леонид Витальевич. – М., 2004. – 170 с.
5. Іваненко Я.Л. Адміністративне неюрисдикційне провадження в публічно-правових відносинах / Я.Л.Іваненко // Віче. – 2010. – № 14. – С. 11-13.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У 2-х т. / ред.кол.: В.Б.Авер'янов та ін. – К.: Вид.-во «Юридична думка. – Т.1. – 2007. – 592 с.
7. Шевченко К.В. Поняття адміністративних неюрисдикційних проваджень / К.В.Шевченко // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 13. – С. 1-2.
8. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1996. – 355 с.
9. Адміністративне право: Навчальний посібник / О.І. Остапенко, З.Р.Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців Права єдність, 2008. – 536 с.
10. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія /Кузьменко О.В. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
11. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. 2-ге видання, змінене і доповнене. – Київ: «Центр навчальної літератури», 2004. – 368 с.
12. Тищенко М.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина

України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / М.М.Тищенко. – Харків, 1999. – 32 с.