

УДК 351.95

О.С. ІЩУК, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ДЕФІНІЦІЇ

***Ключові слова:** адміністративна юрисдикція, адміністративний процес, юстиція*

Сучасні проблеми трансформації суспільних відносин в Україні, розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, проведення адміністративної реформи в Україні обумовлюють зміни до змісту державного управління.

Найважливішою ділянкою такого реформування є адміністративно-процесуальна сфера, що обумовлюється низкою чинників. Механізм взаємодії органів держави і громадян мусить мати чітке адміністративно-процесуальне регулювання, забезпечувати правову захищеність осіб, з одного боку, і чітке, налагоджене функціонування усіх ланок органів виконавчої влади – з іншого. Процесуальна регламентація взаємовідносин громадян і державних органів слугує дійовим засобом запобігання конфліктним ситуаціям, гарантією об'єктивного вирішення правових спорів, що виникають у точній відповідності із законодавством.

Адміністративно-процесуальні явища та категорії залишаються найменш дослідженими і спірними в правовій науці, що породжує проблеми у правозастосовній діяльності та обумовлює актуальність цього дослідження. Інституту адміністративної юрисдикції в науці адміністративного права присвячені праці вітчизняних та зарубіжних учених А. Шергіна, Б. Авер'янова, Л. Анохіної, Т. Коломоєць, В. Колпакова, С. Тараненко, А. Комзюка, В. Шкарупи, М. Масленнікова та інших. Разом із тим, незважаючи на плідні розробки у галузі зазначеної проблеми, її зміст та особливості залишаються на

сьогоднішній день важливим і актуальним дослідницьким завданням. Тому метою статті є подальше дослідження змісту адміністративно-юрисдикційного процесу в Україні та встановлення його особливостей.

Згідно з поширеним визначенням адміністративна юрисдикція (від латинського «юрис» – право, «діко» – кажу) – це встановлена законом чи іншим нормативним актом сукупність правових повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори, в тому числі вирішувати справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи чи іншого об'єкта права з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників [1, с.16].

Досить тривалий час юрисдикція ототожнювалася із судочинством, правосуддям, судовим провадженням, з підвідомчістю чи підсудністю, межами компетенції того чи іншого судового органу, а також з повноваженнями вирішувати справи і застосовувати санкції [2, с.414]. Наприклад, у довідкових виданнях юрисдикція розглядається як «коло повноважень суду або адміністративного органу по правовій оцінці конкретних факторів, в тому числі по вирішенню спорів та застосуванню передбачених законом санкцій» [3, с.133]. Стосовно державного органу «юрисдикція» визначається як правова сфера, на яку поширюються повноваження даного державного органу [4, с.32].

З часом розуміння юрисдикції зазнало певних змін, і сьогодні вона визначається як сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення [5, с.26] або як адміністративно-процесуальна діяльність уповноважених органів виконавчої влади, тобто встановлена законодавчими актами діяльність органів державного управління і посадових осіб з вирішення індивідуальних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку [6, с.409].

Як зазначає В.К. Колпаков, процесуальна частина вітчизняного адміністративного права за багаторічною традицією позначається те-

рміном «адміністративний процес» [7, с.355]. Проблема адміністративної юрисдикції постає у адміністративно-правовій теорії завдяки наявності різних наукових підходів на структуру самого процесу. Варто визнати, що тривалий час у науці адміністративного права не приділялось належної уваги проблемі юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади. До середини минулого століття фактично були відсутні наукові дослідження юрисдикційної природи адміністративного процесу.

Наукові дослідження, як правило, мали не комплексний, а частковий характер [8, 9]. Зазвичай, розглядалися аспекти правових проблем цивільного та кримінального процесів. На проблеми адміністративного права звертали увагу теоретики права, які розглядали адміністративний процес як порядок вирішення спірних питань, що відносяться до компетенції органів управління, і як порядок застосування заходів адміністративного примусу [10, с.136].

В юридичній літературі чітко виділилися два підходи щодо розуміння змісту та особливості функціонування адміністративного процесу. Вчені-юристи розділилися на дві групи прибічників «широкого» та «вузького» трактування поняття «адміністративний процес».

У працях В.Д. Сорокіна концепція широкого трактування адміністративного процесу одержала всебічно обґрунтований розвиток. Учений розглядав адміністративний процес як порядок вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління виконавчими і розпорядницькими органами державної влади, а у передбачених законом випадках, і іншими громадськими органами як діяльності, під час здійснення якої виникають суспільні відносини, регульовані нормами адміністративно-процесуального права.

Широке розуміння поняття «адміністративний процес» було сформульоване і С.С. Студенікіним, який вказував, що «виконавчо-розпорядча діяльність здійснюється на підставі певних процесуальних правил, сукупність яких і складає адміністративний процес» [11].

Наступна концепція одержала назву «юрисдикційної», її наукове обґрунтування можна знайти у роботі Н.Г. Саліщевої. Зміст цієї концепції полягає у тому, що адміністративний процес є формою життя адміністративної юрисдикції, при чому, під адміністративним процесом розуміється не сама юрисдикційна діяльність, а порядок (способи і форми) здійснення юрисдикції. На думку Н.Г. Саліщевої, адміністративний процес – окремий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, що пов'язана з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин [12, с.11].

У своїх наступних наукових дослідженнях Н.Г. Саліщева зазначить, що зміст адміністративного процесуального права складає система правових норм, якими регулюються суспільні відносини з розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері державного управління, а зміст адміністративного процесу складає діяльність державних органів із застосуванням адміністративно-правових норм та розглядом і вирішенням індивідуальних адміністративних справ із вживанням заходів адміністративного примусу. Особливості такого підходу сформували вузьке тлумачення змісту адміністративного процесу.

Виключно юрисдикційний характер адміністративного процесу підкреслював М.І. Пискотін, вважаючи останній процесом розгляду спору про право адміністративне [13].

А.П. Ключніченко також підкреслює юрисдикційний характер адміністративного процесу, розуміючи під ним порядок здійснення державними органами специфічної діяльності по застосуванню адміністративного примусу, розгляду скарг, заяв та розгляду спорів, пов'язаних з управлінською сферою [14, с.73].

Необхідно також підкреслити, що адміністративний процес складається з окремих проваджень і не збігається повною мірою з поняттям адміністративної юрисдикції. Крім того, в науці існує усталена думка про наяв-

ність і паралельне існування юрисдикційних і неюрисдикційних проваджень, які у своїй сукупності утворюють явище адміністративного процесу.

Подібне міркування висловлює В.Г. Перепелюк, який вважає, що всі адміністративні справи незалежно від сфери їх виникнення (зовнішнє чи внутрішнє управління) первісно поділяються на позитивні і юрисдикційні. Юрисдикційні справи – це форма розгляду ланками адміністративного устрою правових вимог щодо припинення порушень законодавства, притягнення винних осіб до відповідальності або захист суб'єктивних прав. Позитивні справи, на думку В.Г. Перепелюка, це форма розгляду ланками адміністративного устрою правових вимог з приводу надання сприяння у використанні суб'єктивних прав та виконанні юридичних обов'язків, які не можуть бути реалізовані заявниками самостійно [15, с.54]. Учений звертає увагу на те, що позитивну діяльність варто віднести до адміністративно-процесуальної, адже в протилежному випадку поняття «адміністративний процес» і «адміністративна юрисдикція» необхідно буде розглядати як тотожні явища, допускаючи тим самим, що весь адміністративний процес спрямований на виявлення і припинення правопорушень.

Цікавою є і позиція Є.Ф. Демського, який не заперечує проти існування в адміністративному праві інституту адміністративно-процесуального права. Крім того, адміністративний процес визначає як розгляд судами лише тієї категорії справ про адміністративні правопорушення, у яких наявний адміністративно-правовий спір. Юрисдикційні провадження та позитивні адміністративні провадження він зараховує до управлінської діяльності і вважає управлінським процесом [16].

Аналіз останніх наукових розробок у сфері адміністративно-процесуального права надає можливість говорити про адміністративний процес, як про правову категорію, яка має місце виключно у межах діяльності спеціалізованого (адміністративного) суду,

оскільки нерозривно пов'язана із захистом прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб виключно у судовому порядку, розглядом і вирішенням адміністративними судами спорів публічно-правового характеру. Таке розуміння відповідає визначеному законодавцем у ч.5 ст.3 Кодексу адміністративного судочинства (надалі – КАС) України тлумаченню адміністративного процесу, під яким розуміються правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [17, с.31].

Разом із тим, В.К. Матвійчук та І.О. Хар у науково-практичному коментарі до названого Кодексу наводять переконливі аргументи, що поняття адміністративного процесу пов'язане з поняттям адміністративне судочинство (правосуддя), але не зводиться до останнього. На їх думку, правосуддя (адміністративне судочинство) і адміністративний процес у спеціально-юридичному значенні – самостійні явища. Це пояснюється тим, що адміністративне судочинство (правосуддя) характеризується тим, що воно повинно бути побудоване на засадах, які забезпечують можливість реалізації заінтересованою особою права на судовий захист прав, свобод та інтересів від суб'єктів владних повноважень, тобто можливість бути захисником своїх прав у суді, брати участь у вирішенні справи. Саме ця обставина і визначає необхідність встановлення специфічної форми (процесу) здійснення адміністративного судочинства (правосуддя), яка передбачає суворо встановлений порядок розгляду адміністративних справ. Порядок розгляду і вирішення адміністративних справ є формою здійснення правосуддя (адміністративного судочинства з розгляду і вирішення справ) і складає таке поняття і діяльність, як адміністративний процес [17, с.57].

Що стосується адміністративної юрисдикції, то сьогодні характерним для цього правового явища є те, що будучи різновидом юрисдикційної діяльності, вона одночасно виступає складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів

державної виконавчої влади. Варто звернути увагу на тому, що в юридичній літературі адміністративна юрисдикція визначається також з функціональної точки зору як сукупність повноважень відповідного суб'єкта в статичному та динамічному вираженні [4, с.10]. Це свідчить, що розуміння адміністративної юрисдикції як діяльності дозволяє оптимально використовувати дану категорію в теоретико-прикладному плані.

В.К. Колпаков у роботі 2004 року «Адміністративно-деліктний правовий феномен» зазначає, що юрисдикцією є компетентність уповноважених органів здійснювати свої функції щодо визначених об'єктів. За такого підходу адміністративна юрисдикція – це компетенція (юридично-оформлене право уповноважених органів, посадових осіб) на здійснення своїх функцій щодо визначених об'єктів сфери публічного права [7, с.384].

Учений також висловлює думку про те, що адміністративна юрисдикція поділяється на адміністративно-регулятивну (мається на увазі позитивна діяльність), адміністративно-судочинну (вирішення публічно-правових спорів) і адміністративно-деліктну, тобто компетенцію на вирішення справ про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [18, с.257]. Однак, вказане означає можливість охоплення адміністративною юрисдикцією усього адміністративного процесу.

В.Б. Авер'янов наполягав на тому, що зміст інституту «адміністративна юрисдикція» необхідно юридично закріпити у відповідному нормативно-правовому акті, відповідно у ньому об'єднати юрисдикційну діяльність: а) органів виконавчої влади, уповноважених розглядати скарги громадян і юридичних осіб на незаконно прийняті рішення, як нижчих органів, так і підлеглих осіб, тобто сфера адміністративного оскарження (адміністративна «квазіюстиція»); б) органів виконавчої влади, уповноважених застосовувати заходи адміністративної відповідальності (адміністративна позасудова юстиція); в) адміністративних судів (адмініс-

тративна судова юстиція) [19, с.193–195].

З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства, сучасна правова система отримала деякі тлумачення правових понять та категорій, серед яких належне місце посідає і термін «адміністративна юрисдикція». Зокрема, у ч.1 ст.3 названого Кодексу зазначено, що справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [17, с.31].

Виходячи зі змісту такого підходу, справи адміністративної юрисдикції розглядаються лише в межах органів судової влади, що більш схоже на юрисдикцію, що існує у країнах англосаксонської системи, де під нею розуміється створення права в процесі розгляду конкретної справи, тобто асоціюється із правосуддям. Вважаємо, що таке поняття значно звужене законодавцем і майже прирівняне до юрисдикційної діяльності, яка здійснюється адміністративними судами. Адже в українській та російській юриспруденції поняття «юрисдикція» традиційно є ширшим, ніж «правосуддя» і не зводиться лише до повноважень суду. Такому отождествленню, як вірно помічає В.К. Колпаков, сприяє неточний переклад у літературі загального користування з латинської на російську мову слова «юрисдикція», як судочинство [7, с.379].

Такий висновок можна підтвердити й тим, що у юридичних джерелах неодноразово зверталася увага на істотні відмінності між ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади та юрисдикційної діяльності судів.

Так, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади, на відміну від юрисдикційної діяльності судової влади, не поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, і до того ж вона підконтрольна судовій владі.

По-друге, якщо для судів юрисдикційна діяльність є їх основним функціональним призначенням, то для органів виконавчої влади юрисдикційна діяльність є лише одним з видів їх діяльності. Адже не існує органів виконавчої влади, які б мали лише адміністративно-юрисдикційні повноваження.

По-третє, суди під час вирішення спорів мають право застосовувати заходи юридичної відповідальності різної правової природи, у тому числі адміністративної, а органи виконавчої влади застосовують лише заходи адміністративної, а стосовно своїх працівників – також дисциплінарної відповідальності [5, с.27].

Крім того, у процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності відповідні органи державної виконавчої влади, їх посадові і службові особи забезпечують захист суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, ведуть боротьбу з найбільш численним різновидом правопорушень, якими є адміністративні. Таким чином, предметом і змістом адміністративно-юрисдикційної діяльності служить переважно розгляд справ про адміністративні правопорушення та прийняття щодо них відповідних рішень.

Як бачимо, в адміністративно-правовій науці склалося декілька точок зору щодо визначення суті, змісту й обсягу адміністративної юрисдикції. У більшості випадків адміністративна юрисдикція ототожнюється з діяльністю щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесенню відповідних постанов у встановлених законом формах, або як врегульована законом діяльність уповноваженого органу, посадової особи щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень. Таке розуміння досліджуваного явища відображає звужений підхід.

Більш широкий підхід щодо розуміння суті адміністративної юрисдикції включає вирішення питань, які виникають у специфіч-

ний сфері взаємних правовідносин між державою і громадянином, передусім у сфері здійснення державної виконавчої влади. У широкому розумінні адміністративна юрисдикція розглядається як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної влади, як правило, виконавчої влади. Така позиція прихильників широкого розуміння адміністративної юрисдикції відображає здійснення юрисдикційної діяльності до меж розгляду будь-якого публічно-правового спору, включаючи й адміністративні суди.

Аналіз численних напрацювань вчених-адміністративістів дозволяє зробити висновок про те, що поняття «адміністративна юрисдикція» використовується і у широкому, і у вузькому розуміннях, які одне одному не суперечать. З іншого боку, варто зазначити, що найчастіше адміністративна юрисдикція розглядається у вузькому значенні, тобто полягає у розгляді справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими органами і їх посадовими особами, які наділені правом їх розглядати та накладати адміністративно-правові стягнення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарева. – М. : Советская энциклопедия, 1984. – 415 с.
2. Большая советская энциклопедия / гл. ред. Б. А. Введенский. – М., 1957. – 648 с.
3. Голосніченко І. П. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / І. П. Голосніченко. – Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 268 с.
4. Словарь административного права / [кол.

авт. И. Л. Бачило, Т. М. Гандилов, А. А. Гришкова и др.] ; отв. ред. И. Л. Бачило. – М. : Фонд «Правовая культура», 1999. – 320 с.

5. Пилипенко А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади: питання теорії / А. Пилипенко // Право України. – 2004. – № 2. – С. 26–31.

6. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М., 1999. – 433 с.

7. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

8. Попова В. И. Теоретические вопросы систематизации советского административного законодательства : учебное пособие / В. И. Попова. – М. : Госюриздат, 1962. – 575 с.

9. Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения : учеб. пособие / А. Е. Лунев. – М. : Госюриздат, 1961. – 187 с.

10. Алексеев С. С. Загальні теоретичні проблеми радянського права : навчальний посібник / С. С. Алексеев. – М. : Держюріздат, 1961. – 236 с.

11. Студенікін. С. С. Соціалістична система державного управління та питання про предмет радянського адміністративного права: питання радянського державного права : навч. посіб. / С. С. Студенікін. – М. : Вид-во АН СРСР, 1949. – 178 с.

12. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР : учеб. пособие / Н. Г. Са-

лищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.

13. Пискотин М. И. Социализм и государственное управление : учеб. пособие / М. И. Пискотин. – М. : Наука, 1981. – 254 с.

14. Ключниченко А. П. Производство по делам о мелком хулиганстве : учеб. пособие / А. П. Ключниченко. – К., 1970. – 149 с.

15. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – 367 с.

16. Демський Є. Ф. Вступна лекція: адміністративний процес, як окрема галузь права у правовій системі України / Є. Ф. Демський // Кодекс адміністративного судочинства України. – К. : Магістр – XXI сторіччя, 2006. – С. 3–11.

17. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х т. / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – Вид. 2-е, змін. та доп. – К. : Алерта, КНТ, 2008. – Т. 1. – 787 с.

18. Колпаков В. К. Адміністративна юрисдикція: сутність поняття / В. К. Колпаков // Держава і право : зб. наук. праць: юридичні і політичні науки. – 2003. – Вип. 19. – С. 256–258.

19. Авер'янов В. Б. Питання адміністративної реформи у змісті Загальної концепції державно-правової реформи / В. Б. Авер'янов // Державно-правова реформа в Україні : тези матеріалів наук.-практ. конф. – К., 1997. – С. 193–195.

Ишук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції / О. С. Ишук // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 419–424 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11iocjpd.pdf>

Проаналізовано ряд наукових підходів до визначення змісту поняття «адміністративна юрисдикція», досліджено його правову природу, висловлено власні погляди щодо його формулювання.

Ишук А.С. Понятие административной юрисдикции: проблемы дефиниции.

Проанализированы научные подходы к содержанию понятия «административная юрисдикция», исследовано его правовую природу, изложены собственные взгляды относительно его формулирования.

Ischuk O.S. The Concept of Administrative Jurisdiction: Problems of Definition

A number of scientific approaches to define the concept of administrative jurisdiction notion are analyzed. Its legal nature is researched author's own views according to its formation are expressed.