

УДК 351.743(477)

Л. Ю. Іванова**СУТНІСТЬ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Розглянуто теоретичні та практичні питання щодо визначення поняття «юрисдикція». Проаналізовано особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності, яка здійснюється ОВС України. Визначено правові підстави, завдання та напрямки здійснення органами внутрішніх справ цієї діяльності.

Складні й неоднозначні зміни, що відбуваються в Україні на шляху становлення демократичної держави, постійно потребують здійснення комплексного, системного реформування всіх галузей вітчизняного права та багатьох сфер суспільного життя. Адміністративно-правова реформа як складова частина такого реформування охоплює всі явища цієї сфери, особливо ті, існування та реалізація яких супроводжується застосуванням заходів державно-владного впливу. Головною метою реформи правової системи є найповніше забезпечення конституційних засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістичних вимог щодо діяльності держави [1, с. 235].

Ефективна організація виконавчої влади в державі неможлива без удосконалення діяльності її органів, зокрема адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів [2, с. 95]. У діяльності органів внутрішніх справ адміністративно-правова діяльність є найбільшою за обсягом. Вона здійснюється за допомогою використання великої кількості сил і засобів різноманітних служб і підрозділів [3, с. 146]. Органи внутрішніх справ України наділені широким колом повноважень, завдань та функцій щодо забезпечення правопорядку, попередження й припинення правопорушень, захисту прав і свобод громадян. Вирішення проблем у сучасних умовах значною мірою залежить від чіткої, злагодженої, високо-ефективної, організованої роботи міліції. Більшість завдань органи внутрішніх справ реалізують у ході здійснення адміністративно-

юрисдикційної діяльності під час виконання адміністративного законодавства.

Адміністративно-юрисдикційну діяльність міліції можна визначити як діяльність, спрямовану на реалізацію визначених законодавством повноважень щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями, яка полягає, зокрема, у виявленні цих правопорушень, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих справ та прийнятті у них відповідних рішень та постанов, надсиланні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконавчому провадженні в таких справах [4, с. 114].

В адміністративно-правовій науці термін «адміністративна юрисдикція» використовується досить давно, і початок розгляду даного явища в теорії нерозривно пов'язаний з дослідженнями в галузі управлінського процесу. В науковій літературі часто зустрічається поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності. Ці терміни застосовуються в різних трактуваннях і єдності в їх вживанні на даний момент досягти не вдалося. Тому набуває актуальності дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції, що і є основною метою даної статті.

Ключем до розуміння правового явища може бути його дослідження згідно з системно-аналітичним підходом – шляхом виділення особливих характеристик у ході розрізнення з елементами ієрархічно більш високого порядку. Зокрема, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ нерозривно пов'язана з поняттям адміністративної юрисдикції, яка, в свою чергу, бере початок від юрисдикції як такої.

Термін «юрисдикція» трактується різними енциклопедичними джерелами та словниками неоднозначно. У більшості випадків «юрисдикція» перекладається з латинської *jurisdictio, de jus* – право, а *dico* – кажу, тому під юрисдикцією вбачають установлену законом сукупність правових повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори, у тому числі справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи чи іншого суб'єкта права з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників [5, с. 696].

Основна сфера використання терміна – юриспруденція. Залежно від організації системи правосуддя в конкретній країні цей термін може застосовуватися також і щодо державних органів, позначаючи компетенцію щодо реалізації владних повноважень. Сутність юрисдикції визначається або як право, або як процес його реалізації, більш детально розкривається при вказівці на управлінські функції судів або державних органів, що полягають у застосуванні закону, інтерпретації норм [6, с. 13].

У вітчизняному праві поняття юрисдикції є міжгалузевим і вживається найчастіше в міжнародному, адміністративному, кримінальному, цивільному та у всіх процесуальних галузях права [7, с. 110].

У кожній з перерахованих галузей його значення має свою специфіку, однак при цьому незмінно реалізується закладена ще в римському праві ідея «вирішення конфлікту, застосування владою встановлених правил [8, с. 74]. Юрисдикція як владна правоохоронна діяльність має на меті вирішення юрисдикційного конфлікту, застосування санкції до правопорушника шляхом прийняття індивідуального правового юрисдикційного акта, тобто з позиції класифікації реалізації норм права вона є правозастосовною діяльністю. У цьому разі юрисдикційний орган не створює в процесі своєї діяльності правових норм, а застосовує чинні норми до конкретних життєвих ситуацій шляхом прийняття правозастосовного акта. Цей індивідуальний правовий акт (постанова, рішення, вирок) є результатом розгляду справи.

Цій проблематиці присвячені роботи відомих учених правознавців: А. С. Анохіної, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, С. М. Гусарова, Є. В. Додіна, Д. П. Калаянова, А. Т. Комзюка, Я. Ю. Кондратьєва, О. І. Остапенка, А. П. Шергіна, В. О. Шильника, В. К. Шкарупи та інших науковців. Праці цих авторів є науковим фундаментом для подальшого дослідження.

У науці адміністративного права немає єдиного підходу щодо суті адміністративної юрисдикції, вченими-юристами вона трактується у вузькому та широкому розуміннях. Так, прихильники вузького розуміння адміністративно-юрисдикційну діяльність ототожнюють з діяльністю щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесенню по них відповідних постанов в установлених законом формах і порядку [9, с. 142; 10, с. 40; 11, с. 9; 12, с. 8; 13, с. 210]. Так, А. П. Шергін справедливо зазначав, що «трактування поняття юрисдикції отримувало щоразу галузеве забарвлення залежно від предмета розгляду (кримінально-правова, цивільно-правова, адміністративна та інші види юрисдикції). Природно, розгляд кримінальних справ судом має свої особливості, юрисдикційна діяльність державного арбітражу та інших суб'єктів – інші специфічні ознаки. Але всіх їх об'єднує одне – юрисдикційний спосіб охорони суспільних відносин, що полягає в розгляді компетентним органом юридичної справи по суті та прийняття у ній державно-владного рішення» [11, с. 10].

У більш широкому розумінні рамками адміністративної юрисдикції охоплюється значно ширше коло питань, що виникають у специфічній сфері взаємних правовідносин між державою та громадянином, перш за все у сфері здійснення державної виконавчої влади [9, с. 131], і які пов'язані з вирішенням будь-яких індивідуальних справ у випадку виникнення спору про право, тобто конфліктних ситуацій [14, с. 80; 15, с. 194; 16, с. 8]. П. А. Петухов розглядає адміністративно-юрисдикційну діяльність по-різному: «система правовідносин», «сукупність процесуальних дій», «здійснення повноважень компетентного суб'єкта, реалізація правових норм, що встановлюють права і обов'язки конкретного суб'єкта з розгляду і вирішення правових конфліктів» [17, с. 40].

Проаналізувавши різні точки зору науковців з адміністративного права, ми дійшли висновку, що адміністративна юрисдикція органів державної влади розглядається як вузькому, так і в широкому сенсі: у вузькому – це розгляд і вирішення виключно справ про адміністративні правопорушення, а в широкому – розгляд та вирішення будь-яких адміністративно-правових спорів.

Адміністративна юрисдикція визначалась також як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних 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. У цьому випадку зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності розширено до меж розгляду будь-якої індивідуальної справи, тобто до меж усього адміністративного процесу, що, на думку науковців з адміністративного права, не зовсім виправдано [13, с. 252].

У наш час можна бачити змішання змісту понять адміністративно-юрисдикційної діяльності та адміністративної юрисдикції, адміністративно-юрисдикційного процесу, адміністративно-юрисдикційних проваджень, адміністративної юстиції і навіть правоохоронної діяльності. Тому слід визначити ті ознаки цієї діяльності, які дозволяють охарактеризувати її саме як адміністративно-юрисдикційну, виділивши з ряду зовні схожих (державно-управлінської, юрисдикційної, процедурної та інших) видів діяльності.

Так, О. В. Джафарова під адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів розуміє врегульовану нормами адміністративного права специфічну, державно-владну, підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність, яка реалізується шляхом визначення у законодавстві обсягу повноважень щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку. Крім того, вона наводить особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності, що притаманні саме правоохоронним органам. Вони полягають у тому, що, по-перше, юрисдикція правоохоронних органів є частиною їх адміністративної діяльності і здійснюється спеціально уповноваженими посадовими особами відповідних органів; по-друге, основна мета такої діяльності – забезпечення прав та свобод людини і громадянина, захист громадського порядку та безпеки, встановленого порядку управління; по-третє, обов'язкова наявність правового спору; по-четверте, адміністративно-юрисдикційна діяльність вимагає належного процесуального регулювання; по-п'яте, обов'язковість ухвалення рішення у вигляді юридичного акта; по-шосте, у системі правоохоронних органів не всі служби і їх посадові особи мають юрисдикційні повноваження; по-сьоме, посадова особа правоохоронного органу розглядає кожну адміністративну справу індивідуально; по-восьме, розгляд індивідуальних адміністративних справ

здійснюється на основі відповідних нормативно-правових актів, які закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність правоохоронних органів та їх посадових осіб, якими порушуються права і законні інтереси громадян [18, с. 155–156].

Д. П. Калаянов бачить адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ як урегульований нормами адміністративного права (адміністративного законодавства) спеціальний різновид адміністративної діяльності, який полягає у виявленні протиправних діянь, збиранні й оцінці матеріалів (а також доказів), кваліфікації адміністративних правопорушень, а також у здійсненні адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення [19, с. 6].

В. Ю. Шильник під адміністративно-юрисдикційною діяльністю органів внутрішніх справ розуміє самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовної та правоохоронної діяльності, що полягає у розгляді та вирішенні в передбаченому нормативно-правовими актами порядку правових спорів з метою охорони громадських відносин у різноманітних галузях управління [20, с. 77]. Існує і таке визначення: адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ – урегульована нормами адміністративного права специфічна форма їх адміністративної діяльності, пов'язана з розглядом та вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також зі здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру [9, с. 143].

С. М. Гусаров вважає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність ОВС – це різновид адміністративної діяльності щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленому законом порядку та формах, а також стосовно здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах повноважень цих органів із забезпечення громадської безпеки, наданих їм Конституцією України, Законом України «Про міліцію», КУпАП та іншими законодавчими актами [21, с. 29]. На думку Д. П. Калаянова, адміністративна діяльність ОВС – це врегульований нормами адміністративного права (адміністративного законодавства) спеціальний вид адміністративної діяльності, яка полягає у виявленні протиправних діянь, у збиранні та оцінці матеріалів (а також доказів), кваліфікації адміністративних правопорушень, а також здійсненні адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення [22, с. 67]. Б. А. Керницький визначає компетенцію ОВС зі здійснення адміністративної юрисдикції як нормативно закріплену сукупність повноважень щодо розгляду підвідомчих їй справ про адміністративні правопорушення та прийняття у них рішень у встановленому законом порядку та формах. Адміністративно-юрисдикційну компетенцію він вважає основою спеціального статусу ОВС як суб'єкта адміністративної юрисдикції [23, с. 138–139].

Правові підстави для адміністративної діяльності ОВС полягають у наявності юридичних повноважень у відносно широкому колі уповноважених посадових осіб міліції [24, с. 101; 25, с. 168].

Головним у здійсненні юрисдикційних повноважень органів внутрішніх справ є виконання ними в особі уповноважених органів і посадових осіб правоохоронних функцій, що впливає, передусім, з призначення цих органів. Так, головними завданнями міліції згідно зі ст. 2 Закону України «Про міліцію» є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень тощо [26]. Таким чином, адміністративно-правова охорона зазначених вище об'єктів є визначеним законом функціональним обов'язком органів внутрішніх справ, зокрема міліції. При цьому захист суспільних відносин, що охороняються законом, забезпечується і неюридичними охоронними діями органів внутрішніх справ, зокрема здійсненням їх працівниками офіційного нагляду з метою попередження і виявлення порушень встановленого адміністративного режиму: запобіжні дії постових і патрульних працівників міліції, дільничних інспекторів міліції, інспекторів дорожнього нагляду; різноманітні інструктажі, консультації; затримання правопорушників, установлення й опитування потерпілих, свідків, усунення протиправних ситуацій та ін.

У системі органів внутрішніх справ адміністративно-юрисдикційними повноваженнями наділена значна кількість службових осіб. До здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності тією або іншою мірою причетно більше 80 % загальної кількості працівників ОВС. Так, згідно з чинним законодавством не всі службові особи мають юрисдикційні повноваження (це відрізняє адміністративну юрисдикцію цих органів від юрисдикції органів правосуддя). Згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення [27] (ст. 222) органи внутрішніх справ (міліція) розглядають справи про такі адміністративні правопорушення: про порушення громадського порядку, за порушення правил паспортної системи, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів* (ч. 1 ст. 44, ч. 2 ст. 106-1, ч. 1, 2, 3, 4, 6 ст. 109, ст. 110, ч. 3 ст. 114, ч. 1 ст. 115, ст. 116-2, ч. 2 ст. 117, ч. 1, 2 ст. 119, ст. 124-1-126, ст. 129, ч. 1, 2, 5 ст. 133, ч. 2 ст. 135, ст. 136 (за винятком порушень на автомобільному транспорті), ст. 137, 161, 164-4, 173, ст. 175-1 (за винятком порушень, вчинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної,

* Законом України від 16.10.2012 № 5459-VI до ст. 222 КупАП були внесені зміни. – Примітка редколегії.

міської ради), ст. 176, 177, ч. 1, 2 ст. 178, статті 189-2, 192, 194, 195, ст. 197-201 тощо).

Органи внутрішніх справ правомочні застосовувати три з семи названих у ст. 24 КУпАП адміністративних стягнень: попередження, штраф, позбавлення спеціального права, наданого цьому громадянину (права керування транспортними засобами). Крім того, у разі необхідності органи внутрішніх справ за узгодженням з іншими зацікавленими відомствами можуть застосовувати передбачену законодавством можливість адміністративного виселення за межі України іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які брутально порушують правопорядок.

Слід звернути увагу на те, що значна частина службових осіб органів внутрішніх справ виконує на підготовчій стадії провадження великий обсяг дій юрисдикційного характеру, пов'язаних з виявленням події та дослідженням обставин правопорушення, складанням протоколу про адміністративне правопорушення та збиранням необхідних матеріалів для правильного і об'єктивного вирішення справи.

Отже, органи внутрішніх справ є одним з головних суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Ніякий інший орган адміністративної юрисдикції не наділений таким великим обсягом юрисдикційних повноважень.

Список літератури: 1. Небрат О. О. Удосконалення процедури складання протоколу в справах про адміністративні правопорушення / О. О. Небрат // Вісник університету внутрішніх справ. – Вип. 33. – 2006. – С. 235–240. 2. Сокол М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади / М. Сокол // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 6. – С. 95–99. 3. Кісіль З. Р. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ із забезпечення конституційних прав і свобод людини / З. Р. Кісіль // Науковий вісник Львівського університету внутрішніх справ. – 2009. – № 1. – С. 144–153. 4. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ ; Еспада, 2000. – 368 с. 5. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. К. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. М–ИНФРА ; 2002. – 704 с. 6. Кузурманова И. В. О сущности административно-юрисдикционной деятельности воинских должностных лиц / И. В. Кузурманова // Электронное научное издание «Военное право». – 2011. – Вып. № 1. – С. 1–33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.voennopravo.ru/node/4655>. 7. Ткачев Н. И. Межотраслевые правовые понятия (методологический аспект) / Н. И. Ткачев // Понятийный аппарат науки советского гражданского права и процесса и терминология законодательных актов : сб. науч. тр. / Гос. ком. РСФСР по делам науки и высш. шк. ; Твер. гос. ун-т. – Тверь, 1991. – С. 108–114. 8. Перетерский И. С. Всеобщая история государства и права : учебник / И. С. Перетерский. – Ч. 1 : Древний мир. – Вып. 2 : Древний Рим. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1945. – 195 с. 9. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с. 10. Адміністративна діяльність : навч посіб. / за заг. ред. О. І. Остапенка. – Л. : ЛІВС, 2002. – 252 с. 11. Шергин А. П. Административная юрисдикция /

А. П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 143 с. **12.** Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции : Правовой статус субъекта административной юрисдикции. Правовой статус и его реализация / А. Ю. Якимов. – Ч. 1. – М. : Изд-во ВНИИ МВД России, 1996. – 68 с. **13.** Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 290 с. **14.** Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с. **15.** Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Харьков : Одиссей, 2001. – 288 с. **16.** Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Шильник Володимир Юрійович. – Х., 2004. – 20 с. **17.** Петухов П. А. Юрисдикционная деятельность в советском государственном управлении / П. А. Петухов // Правоведение. – 1980. – № 5. – С. 37–43. **18.** Джафарова О. В. До питання про визначення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів України / О. В. Джафарова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Вип. 44. – 2009. – С. 152–157. **19.** Калайнов Д. П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины : учеб. пособие / Д. П. Калайнов – Одесса : Бахва, 2000. – 128 с. **20.** Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шильник Володимир Юрійович. – Х., 2004. – 212 с. **21.** Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Гусаров Сергій Миколайович. – К., 2009. – 438 с. **22.** Адміністративна діяльність : навч. посіб. / [М. В. Ковалів, З. Р. Кисіль, Д. П. Калайнов та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с. **23.** Керницький Б. А. Адміністративно-юрисдикційна компетенція органів внутрішніх справ, проблеми її правового регулювання / Б. А. Керницький // Південно-український правничий часопис. – 2006. – № 3. – С. 138–140. **24.** Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с. **25.** Кодекс України про адміністративні правопорушення. – Х. : Право, 2011. – 272 с. **26.** Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20. **27.** Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>. – Редакція від 21.09.2012.

Надійшла до редколегії 01.10.2012

Рассмотрены теоретические и практические вопросы относительно определения понятия «юрисдикция». Проанализированы особенности административно-юрисдикционной деятельности, которая осуществляется ОВД Украины. Определены правовые основания, задачи и направления осуществления органами внутренних дел этой деятельности.

Theoretical and practical issues are considered in relation to determination of concept «jurisdiction». Features of administratively-jurisdiction activity which is carried out by the organs of internal affairs of Ukraine are analysed. Legal grounds, tasks and directions of this activity realization by the organs of internal affairs are certain.