

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 6, 2011

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 351

*Н. В. Лелеченко,  
студентка юридичного факультету  
Київського Національного університету імені Тараса Шевченка*

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ЯК СПЕЦИФІЧНОЇ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

**Анотація.** У статті розкрито зміст понять "юрисдикція", "адміністративна юрисдикція" як складових адміністративної юстиції та виду правозастосовчої діяльності відповідних суб'єктів, які є специфічними структурними елементами державного апарату й значною мірою сприяють забезпеченню належного правопорядку, захисту прав і свобод громадян України.

**Annotation.** The article deals with the meaning of "jurisdiction", "administrative jurisdiction" and Administrative Justice and the type of enforcement activities related subjects that are specific structural elements of the state apparatus and significantly contribute to the proper law and order, rights and freedoms of citizens of Ukraine.

**Ключові слова:** адміністративна юрисдикція, адміністративна реформа, державне управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, публічна влада, судово-правова реформа, судова влада, юрисдикція, юстиція.

**Вступ.** Соціально-економічні перетворення в Україні неможливі без відповідного правового забезпечення, проведення судово-правової та адміністративної реформи в Україні, які покликані не лише охопити сферу нормативного регулювання суспільних відносин, поглибити демократичні права і свободи громадян, структурні та організаційні зміни державних інститутів, а й сприяти формуванню принципово нової системи адміністративної юстиції, орієнтованої на стандарти, розроблені світовою практикою та обумовлені змінами до змісту державного управління.

Адміністративна юрисдикція представляє собою один із видів діяльності органів публічної влади й виступає як складова реалізації ними сукупності повноважень щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів і справ про адміністративні правопорушення, надання правової оцінки діям суб'єктів публічно-правових відносин з погляду їх правомірності або неправомірності, застосування санкцій до правопорушників. Система органів адміністративної юрисдикції дуже розгалужена і, крім органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, включає також органи судової влади - загальні та адміністративні суди, створення яких передбачено Законом України "Про судоустрій України". Адміністративна юрисдикція передбачає також не тільки діяльність з притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а й здійснення значного масиву правозахисних процесуальних дій у сфері публічного управління, зокрема розгляд скарг громадян на дії чи бездіяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Саме тому існування адміністративної юрисдикції є важливою умовою забезпечення дотримання та захисту прав і свобод як осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, так і інших суб'єктів публічно-правових відносин, що виникають у сфері їх взаємовідносин із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** За останні роки проведено багато наукових досліджень, присвячених висвітленню адміністративно-процесуальних явищ та категорій. Проте у вітчизняній юридичній літературі правовий статус суб'єктів адміністративної юрисдикції висвітлений недостатньо, в існуючих наукових працях ці питання досліджувалися фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, відображаючи реалії колишньої командно-адміністративної системи, що породжує проблеми у правозастосовчій діяльності та обумовлює актуальність цього дослідження.

Науково-теоретичним підґрунтям для вивчення інституту адміністративної юрисдикції стали загальнотеоретичні наукові праці й розробки фахівців у галузі теорії управління та адміністративного права – В.Б.Авер'янова, Л.С.Анохіної, О.М.Бандурки, Д.М.Бахраха, Ю.П.Битяка, А.С.Васильєва, І.П.Голосніченка, С.Т.Гончарука, Є.В.Додіна, М.М.Дорогих, М.І.Єропкина, В.В.Зуй, О.П.Клюшніченка, В.К.Колпакова, А.Т.Комзюка, О.П.Коренєва, І.В.Март'янова, М.Я.Масленнікова, А.О.Нечитайленка, В.Ф.Опришка, О.І.Остапенка, Р.С.Павловського, Ю.Педько, В.Г.Перепелюка, Л.Л.Попова, В.М.Самсонова, О.І.Семчика, А.О.Селіванова, Ю.О.Тихомирова, В.В.Цветкова, Ю.С.Шемшученка, О.П.Шергіна, В.К.Шкарупи, О.Ю.Якімова та ін.

Разом із тим, незважаючи на значний доробок у галузі проблеми адміністративної юрисдикції як специфічної форми діяльності публічних органів влади, її зміст та особливості залишаються на сьогодні важливим і актуальним дослідницьким завданням.

Тому метою статті є з'ясування потенційних можливостей органів публічної влади щодо формування дієвого механізму управління адміністративно-юрисдикційним процесом в Україні.

Для досягнення мети необхідно:

- розкрити зміст понять "юрисдикція", "адміністративна юрисдикція";
- визначити специфіку правозахисних процесуальних дій у сфері публічного управління (виконавчої влади та місцевого самоврядування).

**Результати.** При визначенні поняття адміністративної юрисдикції першочергово слід установити сфери її функціонування, оскільки рівневий склад суспільних відносин суттєво впливає на вирішення даної проблеми. З цієї метою потребують чіткої регламентації параметри та зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності, різні підходи до її розуміння. Для цього суттєвого значення набуває розгляд понять "юрисдикція" загалом та "адміністративна юрисдикція", зокрема.

Говорячи про юрисдикцію, спробуємо виділити характерні особливості цього поняття. Перед усім юрисдикція – це сукупність правових повноважень відповідних державних органів (посадових осіб) щодо вирішення справ про правопорушення.

Під юрисдикцією (від латинського "юрис" – право, "діко" – кажу) розуміють встановлену 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 [15, с. 133]. Нерідко юрисдикцію ототожнюють із правосуддям, судовим провадженням, із підвідомчістю чи підсудністю. У правовій літературі під юрисдикцією розуміють повноваження певної особи, установи давати правову оцінку фактам, діям, розв'язувати правові питання. Стосовно державного органу "юрисдикцію" визначають як правову сферу, на яку поширюються повноваження даного державного органу [14, с. 320].

С.Алексєєв визначає юрисдикцію як діяльність компетентних органів, уповноважених на розгляд юридичних справ (конкретних життєвих ситуацій), по відношенню до яких застосовується закон) і на винесення юридично обов'язкових рішень [5, с. 116].

У свою чергу В.К.Колпаков зазначає, що юрисдикцією є компетенція 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 [9, с. 384]. Науковець також здійснює поділ адміністративної юрисдикції на адміністративно-регулятивну (мова йде про позитивну 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 [7, с. 257]. Однак, вказане означає можливість охоплення адміністративною юрисдикцією усього адміністративного процесу.

З часом розуміння юрисдикції зазнало певних змін, і сьогодні вона визначається як сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення [12, 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 [2, с. 409].

Юрисдикція несе в собі певне державно-владне спрямування, оскільки діє від імені держави. Ці функції виконують і органи місцевого самоврядування та утворені ними структури, які мають визначені нормами адміністративного права компетенції - предмети відання, права і обов'язки (повноваження), несуть відповідальність за дії або бездіяльність в межах власної чи делегованої компетенції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвольно-реєстраційні та контрольні функції.

Заслужовує на увагу той факт, що адміністративна правосуб'єктність виявляється у органів місцевого самоврядування при здійсненні функцій, які виконуються на підставі делегованих їм повноважень. Про це йдеться у п. 5 ст. 3 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, п.5 ст.4 Європейської хартії місцевого самоврядування та має своє відтворення у нормах Конституції України (ч.3 ст.143), законах України про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування гарантується державою, охороняється державними органами, які можуть вжити заходів щодо захисту прав органів місцевого самоврядування, наприклад, при зверненні цих органів до Кабінету Міністрів України, Президента України.

Вагомим місцем серед засобів адміністративно-правового захисту прав та законних інтересів громадян відведено судовий скарги на адміністративні акти, яка розглядається у порядку адміністративної юстиції - спеціального правосуддя, спрямованого на вирішення спору про адміністративне (публічне) право

Отже, варто погодитися із Л.С.Анохіною, яка стверджує, що "юрисдикція" охоплює повноваження суб'єктів, які здійснюють правозастосовчу та правоохоронну діяльність. Ці повноваження не передбачають можливості розробляти та приймати нові норми права, вони спрямовані на реалізацію чинних норм. Юрисдикція нерозривно пов'язана з функціонуванням інституту юридичної відповідальності, оскільки остання може бути реалізована тільки в межах юрисдикційного процесу [6, с. 72-75].

У свою чергу, адміністративна юрисдикція є не тільки видом юрисдикції взагалі, але й складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, а саме специфічним різновидом правоохоронної діяльності. За її допомогою суб'єкт державного управління дає правову оцінку відповідності поведінки об'єкта встановленим правовим вимогам [11, с. 72-75].

Разом із тим, окремі науковці до адміністративної юрисдикції відносять діяльність, у процесі якої вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, вноситься юридично-владне рішення щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права [4, с. 492].

В.Б.Авер'янов наполягає 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 "квaziюстиція"); б) органів виконавчої влади, уповноважених застосовувати заходи адміністративної відповідальності (адміністративна позасудова юстиція); в) адміністративних судів (адміністративна судова юстиція) [1, с. 193-195].

Керуючись галузевою приналежністю правовідносин, які при цьому виникають, можна виділити кримінально-правову, цивільно-правову, дисциплінарну, адміністративну юрисдикцію. Тобто адміністративна юрисдикція є частиною юрисдикційної діяльності держави в цілому. При цьому адміністративній юрисдикції властиві характерні риси загального поняття "юрисдикція", крім того, вона має також низку специфічних особливостей [6, с. 492].

У ч.1 ст.3 Кодексу адміністративного судочинства, 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 [10, с. 31].

Оскільки у системі конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина особлива роль відводиться судовому контролю за публічним управлінням, то вагомою обставиною, що стосується діяльності суб'єктів владних повноважень, які діють в сфері публічного управління, є врахування специфіки адміністративного судочинства. Предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність органу публічної влади, тому важливо було б встановити, що як відповідач (сторона) у справі може залучатися судом не тільки певний державний орган або його посадова особа, а й Україна як держава загалом. Це випливає і з практики Європейського суду з прав людини. За нинішніх умов це цілком можливо, оскільки у вітчизняному судочинстві передбачено предметну підсудність у спрах, пов'язаних із порушенням виборчих прав громадян, правом на участь у референдумі, надання громадянства і виду на проживання, у спрах про визнання громадянина інвалідом, учасником бойових дій за захист Вітчизни, про надання пенсійних пільг, вилучення майна для державних потреб тощо [13, с. 72-75].

Саме тому, поява адміністративної юстиції у вигляді судів (суддів), апеляційної інстанції та Вишого адміністративного суду України забезпечена правилами адміністративного судочинства і цей вид судового контролю за публічною владою потужно розвивається. Проте однією з основних проблем у цьому процесі є формування судового корпусу із авторитетних, незалежних від влади суддів, які б мали спеціальні знання, належну теоретичну і практичну підготовку в сфері застосування закону при вирішенні спорів, пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами. Очевидним є те, що реалізація громадянином своїх прав залежить частково не стільки від закону, скільки від розсуду чиновника, і тільки суд здатний припинити адміністративне свавілля.

Тому, у процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності органи публічної влади, їх посадові і службові особи покликані забезпечувати захист суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, вести боротьбу з адміністративними правопорушеннями, які є найбільш численним різновидом серед інших видів правопорушень.

В адміністративно-правовій науці адміністративну юрисдикцію визначають за декількома підходами.

У широкому розумінні адміністративна юрисдикція охоплює всю владно-розпорядчу діяльність компетентних органів щодо вирішення правових спорів (питань) індивідуального значення, котрі виникають у сфері права. Тобто адміністративна юрисдикція виступає у ролі врегульованої законодавчими актами діяльності органів виконавчої влади та посадових осіб щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звертання до суду. Це виконавчо-розпорядча діяльність щодо застосування державою нормативних актів стосовно конкретних випадків, вирішення конфліктних правових ситуацій в разі виникнення спору про право чи порушення встановлених законодавством правил [15, с. 414]. Як бачимо, такий підхід фактично розширює адміністративно-юрисдикційну діяльність до меж розгляду будь-якого адміністративно-правового спору (конфлікту), тобто до меж всього адміністративного процесу, включаючи при цьому суди, в тому числі й адміністративні.

А застосування "вужького" підходу до розуміння змісту та об'єму адміністративної юрисдикції дозволяє сприймати адміністративну юрисдикцію суто з позицій правоохоронної діяльності, чийм предметом є правопорушення [8, с. 28-35] та винесення відповідних постанов у встановлених законом формах та порядку [14, с. 9], або як врегульована законом діяльність уповноваженого органу, посадової особи щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень [15, с. 11]. Така позиція отримала також підтримку в характеристиці адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, де така діяльність набула назву адміністративна практика.

Таким чином, адміністративна юрисдикція охоплює певний комплекс матеріальних і процесуальних правовідносин, що виникають у зв'язку із необхідністю ліквідації конфліктних ситуацій у сфері функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, стабілізації правозахисної ситуації в цій сфері, забезпечення та відновлення режиму законності в публічному управлінні. При цьому, аналіз праць вітчизняних та зарубіжних науковців дозволяє зробити висновок про те, що хоча дефініція "адміністративна юрисдикція" використовується і в широкому, і в вужькому розумінні, проте, набагато частіше зустрічається у вужькому її трактуванні й отожднюється із діяльністю щодо застосування санкцій правових норм. 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.

**Висновки.** Отже, запровадження адміністративної юрисдикції сьогодні є одним із основних напрямів адміністративної та судово-правової реформ в Україні. Переосмислення пріоритетів у діяльності держави та визнання людини найвищою соціальною цінністю зумовлюють необхідність посилення захисту прав людини від можливого свавілля з боку влади шляхом:

- подальшого розвитку спеціалізованого судочинства, яке передбачає більш ефективну реалізацію вимог Конституції України та Конвенції про захист прав і основних свобод людини щодо забезпечення права на справедливий судовий розгляд (особливої уваги потребує необхідність чіткого наукового визначення основних принципів організації судів загальної юрисдикції за принципом спеціалізації, що сприятиме виваженості і послідовності заходів, пов'язаних з проведенням судово-правової реформи);

- усунення надмірних перешкод та обмежень у доступі до правосуддя та спрощення судової процедури, розширення можливостей отримання правової допомоги всіма громадянами;

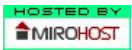
- скорочення термінів розгляду справ та реалізації принципу визначеності правовідносин, зміцнення незалежності суддів та посилення ролі судової влади у системі державної влади.

У свою чергу формування адміністративних судів відповідає потребам побудови правової держави, в якій мають бути встановлені та забезпечені публічні інтереси, як дієвий показник піклування держави про судово-правовий захист суб'єктивних публічних прав і свобод громадян і юридичних осіб. Адміністративна юрисдикція охоплює діяльність щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення із винесенням відповідних правозастосовчих актів та належного адміністративно-процесуального регулювання взаємовідносин між органами державної влади і громадянами. При цьому, процесуальна регламентація взаємовідносин громадян і державних органів слугує дієвим засобом запобігання конфліктним ситуаціям, виступає гарантом та сприяє об'єктивному вирішенню правових спорів, що виникають.

*Список використаних джерел*

1. 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.
2. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 1999. – 433 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник. - Київ: Українська академія внутрішніх справ, 1995. - 177 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). - К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с.
5. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия / С.С. Алексеев: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
6. Анохіна Л.С. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, зміст / Л.С. Анохіна // Ученые записки Таврического национального университета им.В.И.Вернадского. Серия "Юридические науки". Том 19 (58), №1. - 2006. С.172-175.
7. 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.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков: Підручник. - К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736с.
9. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. - К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
10. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х т. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар ; за заг. ред. В.К. Матвійчика. - Вид. 2-е, змін. та доп. - К. : Алерта, КНТ, 2008. - Т. 1. - 787 с.
11. Педько Ю. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні та практичні питання співвідношення / Ю. Педько // Право України. - 2001. - № 10. - с. 72-75.
12. Пилипенко А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади: питання теорії / А. Пилипенко // Право України. - 2004. - № 2. – С. 26–31.
13. Селіванов А.О. Адміністративне судочинство - новий інститут реалізації судової влади / А.О. Селіванов // Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/1F84B04D473311CEC32570BD00232346> - Назва з екрана.
14. Словарь административного права / Кол. авт. - М.: Фонд "Правовая культура". - 1999. - 320 с.
15. Юридический энциклопедический словарь. Гл. Ред. А.Я. Сухарева. - М.: Советская энциклопедия, 1984. – 415 с.

*Стаття надійшла до редакції 17.06.2011 р.*



ТОВ "ДКС Центр"