



АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ – СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

СІРАНТ Оксана Романівна - здобувач кафедри адміністративного права Інституту права ім. Князя Володимира Великого МАУП

УДК 342.751.34.038

В статье рассматриваются научные взгляды относительно теоретических подходов к определению понятия административная юрисдикция. Рассматриваются сущность административной юрисдикции и административно-юрисдикционной деятельности в контексте производства по делам об административных и других правонарушениях административно-юрисдикционной деятельности.

Ключевые слова: административная юрисдикция, административно-юрисдикционная деятельность, производство по делам об административных правонарушениях.

Постановка проблеми

Асоціація України і Європейського Союзу визначають основні цілі, завдання та напрямки розвитку органів публічного управління. Ефективність захисту суспільних відносин в значній мірі визначається можливостями держави протидіяти порушенням законів. В результаті активного оновлення адміністративного законодавства значно посилюється вплив адміністративного регулювання як елемента державного регулювання. Реформуванню піддається вся система адміністративного права, у тому числі інститут адміністративної юрисдикції, що пов'язано з необхідністю з'ясування теоретичних питань, розробки підходів і формування системи теоретичних поглядів.

Стан дослідження

Дослідження адміністративної юрисдикції проводилося, виходячи з ідеології українського адміністративного права здійсненого у працях: В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, Н. Бортник, І. Голосніченка, В. Горшенцова, Є. Додіна, Р. Калюжного, А. Ключніченка, Л. Коваля, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Копейчикова, Є. Кубка, Є. Курінного, В. Марчука, О. Миколенка, Н. Нижник, В. Опришка, О. Остапенка, В. Ортинського, В. Перепелюка, С. Петкова, О. Рябченко, А. Селіванова, В. Сіренка, М. Стахурського, В. Тація, М. Тищенко, В. Шаповала, В. Шкарупи та інших. Дослідження вчених заклали теоретичну основу для подальшого дослідження проблем адміністративної юрисдикції з урахуванням сучасної нормативної бази та тенденцій в європейському адміністративному праві

Метою даної статті є дослідження тенденцій розвитку поняття адміністративної юрисдикції в структурі адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження

Асоціація України і Європейського Союзу ставить проблеми європеїзації адміністративного права України розглядаючи при цьому трансформацію окремих інститутів. У зазначеному контексті набуває теоретичного значення дослідження адміністративної юрисдикції як одного з інститутів

адміністративного права. Тенденції розвитку інституту адміністративної юрисдикції можуть бути розкриті за допомогою сукупності взаємопов'язаних правових понять, які складають її зміст.

Відповідно до визначення «юрисдикції» це поняття розуміється в якості встановленої законодавством сукупності правових можливостей відповідних державних органів з вирішення правових спорів і справ про правопорушення, за оцінкою дій осіб чи інших суб'єктів права з точки зору їх правомірності або неправомірності та застосування юридичних санкцій до правопорушників. Водночас, під юрисдикцією розуміється: як правова можливість судового вирішення правових питань; як встановлена законом сукупність правових можливостей, відправлення правосуддя; як межі компетенції того чи іншого суду або іншого органу державної влади.

Іншими словами, у відповідності зі сферою застосування терміну «юрисдикція» відповідають такі поняття: підсудність і підвідомчість.

В теорії права під юрисдикцією розуміється встановлена законом або нормативним актом сукупність повноважень відповідних державних органів з вирішення правових спорів та вирішення справ про правопорушення, тобто щодо оцінки дій осіб чи інших суб'єктів права з точки зору їх правомірності, застосування юридичних санкцій до порушників права. Правовій практиці відомі інші підстави застосування адміністративних санкцій. Тривалий час законодавством України було передбачено, що підставою накладення адміністративного стягнення та настання адміністративної відповідальності можуть бути і злочини [1, с. 6].

Вчені, які займаються розробкою загальнотеоретичних проблем права, представляють юрисдикцію у вигляді діяльності компетентних органів, які уповноважені для розгляду юридичних справ і винесення юридично обов'язкових рішень.

До терміну «юрисдикція» відносять елементи у вигляді підвідомчості та підсудності справ, що розглядають повноваження щодо реалізації санкцій.

Більш широке поняття юрисдикції охоплює оперативно-виконавчу діяльність держави та інститутів громадянського суспільства з реалізації права, процесуальну діяльність держави і інститутів громадянського суспільства з реалізації права.

У свою чергу, правомочність визначається як володіння законним правом, повноваженнями. Правочин – законодавчо закріплена можливість учасників правовідносин щодо здійсненню певних дій або вимог щодо здійсненню певних дій іншим учасником цих правовідносин. Реалізація правової можливості гарантована з боку держави. При невиконанні особами покладених на них обов'язків уповноважена сторона має право направити звернення в суд або інший відповідний орган держави, наділений компетенцією з питань захисту прав.

У науковій літературі під юрисдикцією у різних інтерпретаціях розуміється законодавчо встановлену сукупність повноважень органів держави щодо вирішення правових спорів і справ про правопорушення, за оцінкою дій суб'єктів права з точки зору їх правомірності, застосування юридичних санкцій до правопорушників. У цій постановці питання, виходячи з можливості і необхідності забезпечити відновлення порушених прав шляхом звернення до держави в особі його органів, наділених повноваженнями з відновлення прав, або за допомогою ініціативної діяльності цих органів, криється важливий правоохоронний потенціал, який при його належній реалізації є одним з основних системоутворюючих ознак державної охорони права.

Правочин може бути представлено як самостійне суб'єктивне право, так і як один з його елементів. Наприклад, право власності складається з трьох правових можливостей: володіння, користування та розпорядження річчю, кожна з яких підлягає захисту.

Сфера адміністративної юрисдикції уповноважених органів має важливе значення в процесі формування та реформування правової системи країни.

Юрисдикція не може бути порівняна ні з правосуддям, ні з судовою діяльністю в цілому, оскільки подібна конструкція означало б розгляд частини замість цілого. Юрисдик-

ційну діяльність здійснюють різні суб'єкти, яким чинне законодавство надає юрисдикційні повноваження. Ці суб'єкти реалізують процесуальні норми до конкретних фактів, їм не властиве створення в процесі своєї діяльності правових норм.

Водночас, базисом юрисдикційної діяльності є правоохоронна діяльність. Поняття адміністративної юрисдикції у межах юрисдикційної діяльності з розгляду справ про адміністративні правопорушення та прийняття рішень не в повній мірі охоплює юрисдикційну діяльність. Юрисдикційна діяльність здійснюється при провадженні за заявами і скаргами, коли дається правова оцінка юридичному факту.

Юрисдикція є важливою складовою в правоохоронному механізмі, оскільки процесуальна форма діяльності властива юрисдикційній діяльності, саме це робить охорону права більш ефективною та впорядкованою.

До основних ознак юрисдикції, що характеризують даний вид діяльності, як правило, відносять існування правопорушення (правового спору), змагальність процедури вирішення справи, прийняття правового акту на підставі закону. Юрисдикція виникає лише при необхідності вирішення спору про право або про порушення. Розгляд справ, обумовлених позитивними умовами, не полягає в юрисдикційній діяльності, а вирішення конфліктів полягає в юрисдикційній діяльності. Юрисдикційна діяльність реалізує охоронну функцію права.

Юридична оцінка встановлення події і її доказування, реалізуються у межах особливої процесуальної форми, що є ознакою юрисдикції, яка має обов'язковий характер. Юридично визначена та публічна процесуальна форма властива всім видам юрисдикційної діяльності. У цьому полягає відмінність від юрисдикції процесу у сфері оперативно-розпорядчої діяльності при вирішенні справ. Відмінною особливістю діяльності юрисдикційного органу від інших юридичних і фізичних осіб, які застосовують право, є обов'язок щодо прийняття рішення у вигляді юрисдикційного акта. Ця вимога визначається сутністю юрисдикційної діяльності, обумовленою необхідністю надання правової допомоги у зазначеному процесі.

Очевидно, що названі ознаки характеризують юрисдикційну складову правоохоронної діяльності в цілому, незалежно від сфери її застосування.

Якщо розвивати думку про характер правоохоронної юрисдикції, то видно, що подальша диференціація правоохоронної юрисдикційної діяльності будується з урахуванням сфери застосування та компетенції конкретних уповноважених державних органів.

В якості ще одного елемента, що характеризує юрисдикцію, необхідно виділити функцію вирішення конфлікту правового характеру.

Юрисдикція реалізується на основі наступних принципів: законність, об'єктивність, самостійність при прийнятті рішень, гласність, прозорість, всебічність і безпосередність, економія засобів примусового характеру, забезпеченість учасників процесу правом на захист.

Адміністративній юрисдикції притаманні всі ознаки загальної юрисдикції, разом з тим, вона характеризується, як самостійний вид правоохоронної діяльності, якій властиві ознаки, призначення, відособленість нормативної регламентації та система органів державної влади.

Сутність адміністративної юрисдикції розкривається через зв'язок даного виду діяльності з метою та завданнями публічного управління. Це, в першу чергу, збереження єдності правовідносин, що формуються в процесі управління, через усунення негативних умов, які утворюються за рахунок правопорушень.

Водночас, юрисдикційний спосіб захисту виступає в якості примусового механізму адміністративно-правового регулювання тобто частиною легітимної системи державного примусу. Ця діяльність виступає одним з видів юрисдикції, що володіє всіма ознаками даного способу охорони права у вигляді наявності правопорушення та спору, змагальності процедури розгляду справи та обов'язковості прийняття юрисдикційного акта.

В юридичній науковій літературі наводяться й інші ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність характеризується обов'язковим нормативно-правовим закріпленням у законах і підзаконних нормативних актах, у зв'язку з чим, набуває легітимний правовий характер. Цим правовим закріпленням зумовлюється правовий статус юрисдикційної охорони права в системі публічного регулювання правовідносин і в більш глобальній системі публічного управління, а також статус уповноважених державних правоохоронних органів в системі інших державних органів та інститутів та в цілому – у системі публічного управління.

У юрисдикційній правоохоронній діяльності важливою є пріоритетність. Соціально-економічні, громадські і інші процеси прямо або опосередковано впливають на стан законності в тій чи іншій сфері правових відносин, що дозволяє правильно розставляти акценти у правоохоронній діяльності, проводити профілактику, ефективно попереджати та припиняти правопорушення.

Для визначення юрисдикції правоохоронного органу важливе системне значення має підвідомчість, яка полягає в розмежуванні компетенцій між ними при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Розмежування компетенції дозволяє визначити конкретний предмет діяльності правоохоронного органу. Однак, доцільно розширити характеристику та розуміння адміністративної юрисдикційної діяльності, доповнивши її, крім розгляду справ про адміністративні правопорушення, ще й контрольною та наглядовою діяльністю, оскільки ця діяльність своїми цілями має забезпечення законності та правопорядку, володіє елементами владності, спрямована на припинення правопорушень. Контроль за своєю правовою природою є адміністративними механізмами регулювання правовідносин, хоча процесуальна форма цих механізмів реалізується в основному за допомогою підзаконних нормативно-правових актів.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність являє собою не тільки вид публічної управлінської діяльності, вона є самостійним видом державно-владної діяльності в сфері охорони права, яка є частиною пу-

блічного управління в цілому. Це обумовлюється тим фактом, що розглянутий вид діяльності спрямований на охорону особи, захист прав і свобод людини та громадянина, як зазначено у Законі України від 2 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію», підтримання публічної безпеки та порядку.

Зазначений вид діяльності аналізується в контексті вирішення конфліктів адміністративно-правового характеру, тобто провадження у справах про адміністративні правопорушення та провадження за скаргами та суперечками які мають погоджувальний характер. Адміністративно-юрисдикційний вплив реалізується суддями, органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства яким делеговані держані повноваження.

Розглянутий вид діяльності необхідний для реалізації матеріальних правових норм у практичну діяльність за допомогою процесуальних норм. При цьому, аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновки, що адміністративно-юрисдикційне провадження складається з провадження за скаргами, провадження у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарного провадження.

Систему адміністративної юрисдикції доцільно охарактеризувати ланцюжком правових категорій: публічне управління; адміністративна юрисдикція; процес управління; адміністративний процес; адміністративно-процесуальна діяльність.

Зміст процесу управління полягає у публічному управлінні в цілому. У свою чергу, сам процес управління складається з діяльності всіх керуючих систем публічних органів: законодавчих, виконавчих, судових, прокуратури, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, яким делеговані певні юрисдикційні повноваження.

Поняття управлінського процесу слід визначити як вид діяльності лише однієї з систем органів публічного управління та інших інститутів, наділених відповідними повноваженнями і здійснюваний в нормативно встановлених формах.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність досить близька до публічного управління, вона є виключною компетенцією держави, у тому числі щодо передачі частини повноважень адміністративно-юрисдикційної діяльності інститутам громадянського суспільства.

Представляючи даний зв'язок у загальному принциповому вираженні, слід зазначити, що адміністративно-юрисдикційна діяльність характеризується як елемент управлінської діяльності, при якій застосовуються норми матеріального та процесуального адміністративного права, у процесі вирішення приватних справ у сфері публічного управління.

Адміністративному процесу притаманні всі ознаки, властиві юридичному процесу: владність характеру діяльності; регламентація даного процесу відповідними процесуальними нормами; діяльність є цільово спрямованою на досягнення конкретних юридичних результатів і документально оформлена, представлена як частини виконавчо-розпорядчої діяльності, що підлягає регламентації. Спільність управлінської діяльності та адміністративного процесу полягає в єдності сутності, що реалізується державними органами, які входять в єдину систему публічної влади.

Адміністративний процес представлено системою адміністративно-правових процесуальних норм, які регламентують порядок розгляду судом адміністративних спорів і справ, що формуються виходячи з адміністративно-правових відносин. Адміністративний процес полягає у врегулюванні правом діяльності публічно-виконавчої, тобто адміністративної влади.

Щодо діяльності прокуратури фактичний зміст зводиться до трьох основних видів адміністративно-процесуальної діяльності:

- регулятивна або правотворча діяльність. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» зазначає, що прокурор при встановленні в ході здійснення своїх повноважень має право видавати накази і інші нормативно-правові акти визначені законодавством;

- організаційно-процедурна діяльність щодо виконання функцій, встановлених законодавством України;

- юрисдикційна діяльність. Стаття 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення (Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X) зазначає: «Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

Прокурори беруть участь у здійсненні адміністративного процесу як форми реалізації функції нагляду за виконанням законів.

У юридичній літературі адміністративна юрисдикція представлена у вигляді: розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення; розгляду і вирішення конкретних справ при виникненні спорів про право у сфері публічного управління.

Л. Іщенко під адміністративною юрисдикцією пропонує розуміти розгляд справи про адміністративне правопорушення і, відповідно, прийняття по ньому рішення в установленому законом порядку і формі [1, с. 198].

А. Апаров визначає її більш широко, як один з видів юрисдикційної діяльності, яка має своїм призначенням вирішення адміністративно-правових конфліктів [2, с. 198].

Теорія адміністративного права розглядає юрисдикцію як самостійний вид правоохоронної та правозастосовної державної діяльності. О. Остапенко, М. Ковалів, Р. Кісіль розглядають адміністративну юрисдикцію досить вузько як вид правоохоронної діяльності органів виконавчої влади [3, с. 98].

Більш широке трактування пропонують М. Бліхар, А. Годяк, Ю. Назар, які юрисдикцію представляють як підвідомчість і компетенцію щодо здійснення правозастосовної, правоохоронної діяльності держави з розгляду і вирішення юридичних суперечок [4].

Також необхідно звернути увагу на підхід, згідно з яким до складу адміністративної юрисдикції включено провадження по скаргах, провадження у справах про адміні-

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються наукові погляди стосовно теоретичних підходів до визначення поняття адміністративна юрисдикція. Розглядаються сутність адміністративної юрисдикції і адміністративно-юрисдикційної діяльності у контексті проваджень у справах про адміністративні і інші напрями адміністративно-юрисдикційної діяльності.

стративні правопорушення і погоджувальні процедури [6, с. 57].

Подібна є позиція С. Гнатюка, згідно з якою у склад адміністративної юрисдикції включається дисциплінарне провадження [7, с. 338].

Висновки

Адміністративну юрисдикцію доцільно розглядати як юридичну діяльність, здійснювану уповноваженими публічно-владними органами щодо застосування примусових заходів впливу на суб'єктів права, які не перебувають у підпорядкуванні, з метою виявлення, попередження, припинення, розкриття та профілактики протиправних діянь у публічно-правовій сфері, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили ці діяння.

Література

1. Єсімов С. С. Правові підстави застосування адміністративних стягнень / С. С. Єсімов // Вісник Дніпропетровського ун-ту імені Альфреда Нобеля. Сер. : Юридичні науки. 2013. № 1. С. 5-9.

SUMMARY

In the article the scientific views regarding theoretical approaches to the definition of administrative jurisdiction. We consider the nature of administrative jurisdiction and administrative jurisdiction activity in the context of proceedings in administrative and other areas of administrative and jurisdictional activity.

2. Іщенко Л. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України / Л. В. Іщенко // Порівняльне правознавство. 2016. № 1. С. 196-198.

3. Апаров А. М. Поняття і особливості адміністративної юрисдикції / А. М. Апаров // Верховенство права. Международный научный журнал. 2016. № 2.

<http://sd-vp.info/2016/ponyattya-i-osoblivosti-administrativnoyi-yurisdiksiyi/>

4. Остапенко О.І. Адміністративне право: навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.

5. Ковалів М. В. Судові та правоохоронні органи України: навч. посіб. / Ковалів М. В., Назар Ю. С., Годяк А. І., Бліхар. М. М., Єсімов С. С. і ін. – Львів: ЛьвДУВС, 2016. – 388 с.

6. Галіцина Н. В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур / Галіцина Н. В. // Вісник Запорізького нац. ун-ту. 2010. № 3. С. 54-59.

7. Гнатюк С. С. Дисциплінарне провадження в адміністративно-деліктному процесі / С. С. Гнатюк // Наукові записки Львівського ун-ту бізнесу та права. 2011. Вип. 7. С. 336-340.