

УДК 342.9

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Шоптенко С.С., к. ю. н., доцент
кафедри юридичних дисциплін

Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті досліджено особливості правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Визначено зміст такої діяльності. Проаналізовано повноваження правоохоронних органів із реалізації адміністративно-юрисдикційних проваджень. Надано ґрунтовні пропозиції щодо вдосконалення законодавства в досліджуваній сфері.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність, правоохоронні органи, провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження за скаргами громадян.

В статье исследованы особенности правового статуса правоохранительных органов как субъектов административно-юрисдикционной деятельности. Определено содержание такой деятельности. Проанализированы полномочия правоохранительных органов по реализации административно-юрисдикционных производств. Представлены обоснованные предложения по совершенствованию законодательства в исследуемой сфере.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, правоохранительные органы, производства по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство, производство по жалобам граждан.

Shoptenko S.S. LAW ENFORCEMENT AGENCIES AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE-JURISDICTIONAL ACTIVITY

In the article we research the peculiarities of the legal status of the law enforcement agencies as subjects of the administrative-jurisdictional activity. The content of such activities was defined. We analyzed law enforcement powers for the implementation of administrative and jurisdictional proceedings. We provided reasonable proposals to improve the legislation in the study area.

Key words: administrative and jurisdictional activity, law enforcement, proceedings on administrative offenses, disciplinary proceedings, proceedings on the complaints of the citizens.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні відбувається реформування практично всіх сфер суспільного життя. Це пов'язано із застарілістю й неточністю чинного законодавства, переорієнтацією інтересів і потреб суспільства. Не залишаються осторонь і правоохоронні органи, які потребують реформування в напрямі вдосконалення їх правового регулювання, організаційної структури, повноважень, форм і методів діяльності. При цьому таке покращення відбувається за всіма напрямками діяльності останніх. Особливе місце в процесі реформування правоохоронної системи належить удосконаленню адміністративно-юрисдикційної діяльності її органів як діяльності щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів. Важливо, щоб ця діяльність повністю відповідала вимогам закону, а під час її здійснення було забезпечено дотримання прав і законних інтересів усіх учасників провадження, насамперед громадян.

Стан дослідження. Дослідженню питань адміністративної діяльності правоохоронних органів приділяли увагу такі провідні науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, С.М. Гусаров, Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, С.Ф. Константинов, А.М. Куліш, Н.Р. Нижник, В.І. Олефір, М.І. Панов, В.П. Петков, Т.О. Проценко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.В. Сташис, С.Г. Стеценко,

Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиш та інші. Проте питання характеристик правоохоронних органів як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності залишилися поза увагою науковців.

Метою статті є визначення особливостей правоохоронних органів як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: визначити зміст і особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності; охарактеризувати суб'єктів адміністративної юрисдикції; проаналізувати повноваження правоохоронних органів як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності й надати пропозиції щодо їх покращення.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж визначити особливості правоохоронних органів як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності необхідно визначити поняття і зміст указаної державно-владної діяльності в загальному вигляді.

Під юрисдикцією (від латинського «юрис» – право, «діко» – кажу) прийнято розуміти встановлену законом (чи іншим нормативним актом) сукупність правових повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори, у тому числі справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи чи іншого об'єкта права з позиції їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників [1, с. 16]. Із цього визначення випливає, що юрисдикційна діяльність



полягає у вирішенні питання про правомірність дій певного суб'єкта. Тобто, така діяльність виникає внаслідок учинення діяння, що може бути кваліфіковане як правопорушення, відповідальність за яке передбачена чинним законодавством.

Схожої думки дотримується й Л.С. Анохіна, яка вважає, що юрисдикція – це сукупність правових повноважень відповідних державних органів (посадових осіб) щодо вирішення справ про правопорушення [2, с. 35]. Це визначення є дещо звуженим і не характеризує всіх аспектів юрисдикційної діяльності.

Юрисдикційна діяльність має державно-владний характер, оскільки реалізується спеціально уповноваженими на те органами державної влади й органами місцевого самоврядування при виконанні ними делегованих повноважень держави. Крім того, вона здійснюється в чіткій відповідності до національного законодавства, із дотриманням відповідних процедур, а в окремих випадках може супроводжуватися застосуванням заходів державного примусу. У зв'язку з цим доцільно говорити про адміністративно-юрисдикційну діяльність як діяльність суб'єктів владних повноважень із вирішення спірних ситуацій, зарахованих до їхньої компетенції.

Зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності постійно зазнає суттєвих змін у напрямі його розширення, що пов'язано з розвитком суспільних відносин і збільшенням видів спірних ситуацій, що вирішуються в процесі її реалізації. У зв'язку з цим прийнято її розглядати у вузькому та широкому значеннях. У першому випадку адміністративно-юрисдикційну діяльність ототожнюють із провадженнями у справах про адміністративні правопорушення, тобто розглядом і вирішенням справ про вчинення діянь, що підпадають під ознаки проступків, закріплених у Кодексі України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актах.

На сьогодні більш поширеним є трактування адміністративно-юрисдикційної діяльності в широкому значенні. Під нею розуміють урегульовану законодавчими актами діяльність органів виконавчої влади й посадових осіб щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звернення до суду. Це виконавчо-розпорядча діяльність щодо застосування встановлених державою нормативних приписів стосовно конкретних випадків, вирішення конфліктних правових ситуацій у разі виникнення спору про право чи порушення встановлених законодавством правил [1, с. 414]. Отже, адміністративно-юрисдикційна діяльність покликана вирішувати правові конфлікти в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності, що реалізується спеціально уповноваженими на те органами державної влади чи їхніми посадовими особами у визначеному законом порядку. Адміністративно-юрисдикційна діяльність має наслідком застосування до винних суб'єктів заходів адміністративного примусу, що відображається у відповідних актах управління.

Ураховуючи вищевикладене, можна визначити основні ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності, а саме:

- це різновид виконавчо-розпорядчої діяльності;

- її змістом є вирішення правових спорів, що виникають у сфері діяльності суб'єктів владних повноважень;

- реалізується спеціально уповноваженими на те суб'єктами (органами державної влади та їхніми посадовими особами);

- здійснюється відповідно до визначеної законодавством процедури й може супроводжуватися застосуванням заходів адміністративного примусу;

- рішення щодо конкретного спору відображається у відповідному правовому акті.

Ураховуючи вищевикладене, адміністративно-юрисдикційну діяльність можна визначити як регламентовану чинним законодавством діяльність уповноважених органів державної влади з розгляду та вирішення адміністративних спорів, що здійснюється в межах їхньої компетенції й відповідно до встановлених процедури та форми.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність як різновид виконавчо-розпорядчої діяльності має свою систему суб'єктів, тобто сукупність органів державної влади й посадових осіб, яким законом дозволено її реалізувати та в необхідних випадках застосовувати заходи адміністративного примусу. Варто зазначити, що нині практично всі органи державної влади мають право здійснювати адміністративно-юрисдикційну діяльність. Чільне місце при цьому посідають правоохоронні органи.

Система правоохоронних органів чітко не регламентована жодним нормативно-правовим актом. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» визначає, що правоохоронними органами є такі: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [3]. Як бачимо, цей перелік не є вичерпним. Законодавець залишив відкритим питання про зарахування того чи іншого органу державної влади до правоохоронних. У зв'язку з цим постає питання, які саме суб'єкти можуть доповнити вказаний перелік. Ними, відповідно до правової норми, є ті органи державної влади, які здійснюють правозастосовні чи правоохоронні функції.

Під правозастосовною діяльністю в юридичній науці прийнято розуміти регламентовану чинним законодавством діяльність органів державної влади чи їхніх посадових осіб із видання управлінських актів чи вчинення державно-владних дій, що може супроводжуватися застосуванням заходів примусового характеру. Правозастосовна діяльність завжди пов'язана із виконанням завдань і функцій держави та зазвичай супроводжується

виданням нормативно-правових актів. Правоохоронна діяльність – це вид державної діяльності, яка здійснюється з метою охорони права спеціально-уповноваженими державними органами шляхом застосування юридичних заходів впливу точно відповідно до закону й за неухильного дотримання встановленого порядку [4]. Ураховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що правоохоронними органами є органи державної влади, на які законодавством покладено обов'язок виконання функції держави з охорони права, що здійснюється із застосуванням юридичних заходів впливу та відповідно до закону.

На правоохоронні органи України покладено виконання багатьох завдань і функцій у сфері забезпечення законності й правопорядку в державі. Серед напрямів їхньої роботи – боротьба зі злочинністю, забезпечення національної безпеки та правопорядку, забезпечення законності тощо. Чільне місце при цьому посідає адміністративно-юрисдикційна діяльність як діяльність правоохоронних органів із вирішення правових спорів, що виникають у процесі їхньої діяльності. Саме на них покладається функція із вирішення більшості справ про адміністративні правопорушення, розгляд скарг на дії та рішення органів державної влади й окремих посадових осіб, а також вирішення інших спірних ситуацій, що виникають у процесі їхньої професійної діяльності. З метою визначення особливостей правоохоронних органів як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності варто проаналізувати їхні повноваження із реалізації адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Одним із провідних суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності є органи внутрішніх справ. Відповідно до Закону України «Про міліцію», на них покладаються такі обов'язки, що можуть бути зараховані до адміністративно-юрисдикційної діяльності: виявляти та припиняти адміністративні правопорушення, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ; приймати рішення про накладення адміністративних стягнень і забезпечувати їх виконання у випадках, передбачених законом [5] тощо. Крім того, законом передбачена й так звана внутрішня адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ, тобто провадження у справах, що виникли з вини працівника міліції. Так, у ньому зазначено, що працівник міліції в межах повноважень, наданих законодавчими актами, самостійно приймає рішення та несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну чи кримінальну відповідальність. Дії працівника міліції можуть бути оскаржені в установленому порядку до органів внутрішніх справ, суду або прокурору [5]. В органах внутрішніх справ можуть розглядатися скарги як на дії їхніх працівників, так і на дії чи бездіяльність інших суб'єктів, якщо ними порушувались чиїсь права, свободи чи законні інтереси. Отже, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ відображена в таких видах проваджень: у справах

про адміністративні правопорушення, дисциплінарних і за зверненнями (скаргами) громадян. Крім того, до цієї діяльності може бути зараховано вирішення питань про скасування правових актів, якими порушуються права, свободи чи законні інтереси осіб.

Іншим правоохоронним органом, який здійснює адміністративно-юрисдикційну діяльність, є прокуратура України. Її повноваження в досліджуваній сфері визначаються тим, що вона є наглядовим органом, тобто суб'єктом владних повноважень, на який покладається обов'язок із розгляду та вирішення скарг на дії органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове розслідування, а також установ, які займаються виконанням кримінальних покарань. Для здійснення такої діяльності працівникам прокуратури надається право видавати обов'язкові для виконання владні приписи та накладати протест на підзаконні правові акти, що порушують чинне законодавство. Крім розгляду скарг громадян, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів прокуратури виявляється в дисциплінарних провадженнях, тобто в розгляді та вирішенні справ про порушення її працівниками законів чи присяги, а також невиконання чи неналежне виконання ними своїх функціональних обов'язків.

Служба безпеки України як суб'єкт адміністративно-юрисдикційної діяльності має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, зараховані законом до компетенції Служби безпеки України, проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення [6]. Крім того, в органах служби безпеки реалізуються дисциплінарні провадження і провадження за скаргами громадян, які зараховують до адміністративно-юрисдикційних, оскільки покликані вирішувати спірні ситуації про порушення прав, свобод чи законних інтересів фізичних і юридичних осіб із застосуванням у визначених законом випадках заходів державного примусу.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність податкової міліції виявляється в реалізації проваджень у справах про адміністративні правопорушення, за скаргами громадян і дисциплінарних провадженнях. Так, Податковий кодекс України закріпив одним із основних завдань цього правоохоронного органу розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення в податковій сфері. Для цього їй надаються спеціальні права щодо отримання інформації, яка стосується правопорушення, застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, застосування адміністративного примусу, притягнення винних осіб до відповідальності. Це провадження є одним із основних напрямів діяльності податкової міліції. Крім того, у діяльності цього органу реалізуються дисциплінарні провадження, які пов'язані з притягненням до відповідальності працівників, які вчинили дисциплінарні проступки, та провадження за скаргами громадян, у яких міститься



інформації про дії чи рішення працівників податкової міліції, що порушують права чи законні інтереси громадян.

Повноваження правоохоронних органів на здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності передбачені й у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Згідно зі ст. 213 вказаного нормативно-правового акта, справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; 3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами й Верховним Судом України; 4) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те цим Кодексом [7]. До останньої групи Кодекс зараховує, крім органів внутрішніх справ, органи Державної прикордонної служби України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції й еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну й техногенну безпеку, органи державного фінансового контролю, органи доходів і зборів, військової комісаріати, військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи рибохорони, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері мисливського господарства, тощо. Усі перераховані органи державної влади можуть бути зараховані до правоохоронних, у зв'язку з тим що вони забезпечують дотримання законодавства у відповідній, ввіреній їм сфері життєдіяльності суспільства, а у випадку виникнення правових конфліктів можуть застосовувати заходи державного примусу. Проаналізувавши Кодекс України про адміністративні правопорушення, можна констатувати, що саме на правоохоронні органи покладається обов'язок з розгляду й вирішення більшості справ про адміністративні правопорушення.

Проаналізувавши повноваження вищезначених та інших правоохоронних органів, можна побачити, що їхня роль як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності зводиться до вирішення справ про адміністративні правопорушення, розгляду скарг громадян і дисциплінарних проваджень. Крім того, до адміністративно-юрисдикційної

діяльності вказаних суб'єктів можна зарахувати вирішення питань щодо перевірки законності й скасування незаконних правових актів управління. Регулюється адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів України як законодавчими, так і підзаконними нормативно-правовими актами, що пов'язано зі сферою їхньої діяльності й специфікою внутрішньоуправлінських процесів.

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що правоохоронні органи України є провідними суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності, що впливає з їхніх законодавчо закріплених повноважень на здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень, а саме: у справах про адміністративні правопорушення, за скаргами громадян та дисциплінарних проваджень. Саме вони розглядають і вирішують більшість справ про вчинення адміністративних правопорушень, відповідальність за які передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення й іншими законодавчими актами. Крім того, правоохоронні органи, як і будь-які державно-владні суб'єкти, здійснюючи внутрішньоуправлінську діяльність, у випадку необхідності вирішують справи про вчинення їхніми працівниками дисциплінарних проступків, а також розглядають скарги, що надходять до них. При цьому варто зазначити, що національне законодавство, яке регламентує адміністративно-юрисдикційну діяльність правоохоронних органів, потребує систематизації та вдосконалення в напрямі чіткого визначення їхніх повноважень у досліджуваній сфері, розмежування їхньої компетенції, вироблення єдиного порядку реалізації вказаних проваджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарева. – М. : Советская энциклопедия, 1984. – 415 с.
2. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративно-юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Л.С. Анохіна. – Х., 2001. – 182 с.
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 11. – Ст. 50.
4. Подоляка А. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи / А. Подоляка // Віче. – 2009. – № 18. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1643/>.
5. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 27. – Ст. 382.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.