

США // Государство и общество: Ежегодник Сов. Ассоциации политических наук. 1984. — М., 1985.

5. Фридман Л. Введение в американское право: Пер. с англ. / Под ред. М. Калантаровой. — М., 1993. — 286 с.

6. Конституція України, 1996.

*Л. С. Анохина*

*(Университет внутренних дел)*

## ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ УКРАИНЫ

Исходным моментом в определении понятия субъектов административной юрисдикции является установление сферы их функционирования, поскольку уровневый состав общественных отношений существенно влияет на решение данной проблемы. Речь идет о параметрах и содержании административно-юрисдикционной деятельности, о различных подходах к ее пониманию.

Широкий подход характеризует административную юрисдикцию как установленную законодательными актами деятельность органов государственного управления и служебных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке без обращения в суд. Это исполнительно-распорядительная деятельность по применению установленных государством нормативных предписаний в отношении конкретных случаев, разрешению конфликтных правовых ситуаций при возникновении спора о праве или нарушении установленных законодательством правил [12, с. 414]. Как видим, такой подход фактически расширяет административно-юрисдикционную деятельность до пределов административно-правового спора (конфликта), в широком понимании этого явления, исключая при этом суды, в том числе и административные.

Более обоснованным представляется узкий подход к содержанию и объему административной юрисдикции. Она определяется как деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях и вынесению по ним соответствующих постановлений в установленных законом формах и порядке [11, с. 9; 13, с. 101]. Такая позиция получила поддержку в связи с рассмотрением административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, где данная деятельность была названа «административной практикой» [1, с. 132]. Из чего следует, что административно-юрисдикционная деятельность ограничивается

рамками правоотношений, возникающих вследствие совершения административного правонарушения и разрешения данного дела с вынесением правоприменительного акта. В таком случае субъекты административной юрисдикции действуют в указанных пределах и их правовой статус обусловлен параметрами соответствующих административных правоотношений.

Отметим, что категория «субъект административной юрисдикции» является сугубо научной, поскольку действующее законодательство не использует подобную терминологию. Например, ст. 213 Кодекса Украины об административных правонарушениях (КоАП) предусматривает органы (должностных лиц) уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Поэтому «субъект административной юрисдикции» это обобщенная категория, которая включает в себя органы и должностных лиц уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях с вынесением соответствующего правоприменительного акта.

Анализируя понятия «орган» и «должностное лицо», необходимо указать на недостаточную разрешенность проблемы их содержания применительно к административно-юрисдикционной деятельности. Так можно говорить об органе государства и органах местного самоуправления. В ст. 213 КоАП установлено, что дела об административных правонарушениях рассматриваются: административными комиссиями при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских Советов народных депутатов; исполнительными комитетами поселковых, сельских Советов народных депутатов; районными (городскими) судами (судьями); органами внутренних дел, органами государственных инспекций и другими органами (должностными лицами), уполномоченными настоящим Кодексом. Согласно п. 1.4 ст. 38 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», в качестве полномочий исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов, устанавливается рассмотрение дел об административных правонарушениях, отнесенных законом к их ведению; образование административных комиссий, содействие их деятельности [3].

При этом имеет место явное несоответствие рассматриваемых нормативных актов, так как в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» предусмотрено образование административных комиссий только исполнительными органами сельских, поселковых, городских советов, и только эти исполнительные органы вправе рассматривать дела об административных правонарушениях. Важно также отметить, что указанные полномочия исполнительных органов советов относятся к категории де-

легированных полномочий и в рамках этих полномочий органы и должностные лица местного самоуправления являются подконтрольными органам исполнительной власти (ч. 2 ст. 76 данного Закона).

Учитывая изложенное, остановимся на характеристике «органов» уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, то есть административно-юрисдикционных органов. В юридической литературе под органом государства традиционно понимают юридически оформленную организацию, организационно и хозяйственно обособленную часть государственного механизма, состоящего из государственных служащих, наделенных государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций государства [10, с. 97]. То есть, для того чтобы соответствующий орган мог быть определен в качестве государственного, он должен обладать всеми отмеченными признаками.

По мнению Якимова А. Ю. судей (суды) можно рассматривать в качестве органов судебной власти. Что же касается целого ряда других субъектов административной юрисдикции, то от имени органов внутренних дел, органов транспорта, органов государственных инспекций и иных органов административно-юрисдикционную деятельность уполномочены осуществлять определенные категории «должностных лиц» [13, с. 101]. Следовательно, Якимов А. Ю. только судей (суды) подводит под понятие органов государства занимающихся административно-юрисдикционной деятельностью. Все иные «органы», с его точки зрения, входят в категорию органов, от имени которых административно-юрисдикционную деятельность осуществляют уполномоченные на то должностные лица и, говоря о таких органах, нужно иметь в виду совокупность соответствующих лиц.

Под систему признаков органа государства нельзя подвести административные комиссии при исполнительных органах советов и исполнительные органы советов, так как согласно разделу 11 Конституции Украины и ст. 5 п. 1.4. Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» это составные элементы системы местного самоуправления Украины. Причем, если исполнительные органы можно определить в качестве органов местного самоуправления, то административные комиссии не содержатся в их перечне (ст. 5 Закона). Поэтому их следовало бы охарактеризовать как внутренние, коллегиальные, организационные структуры органов местного самоуправления.

В законодательстве, общеправовой, административно-правовой литературе нет однозначного понимания категории «должно-

стное лицо». Согласно ч. 2. Ст. 2 Закона Украины «О государственной службе» должностными лицами считаются руководители и заместители руководителей государственных органов и их аппарата, иные государственные служащие, на которых законами или иными нормативными актами возложено осуществление организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций [4]. Однако данная трактовка подверглась определенной критике в юридической литературе в силу ее нечеткости [2, с. 43].

Скакун О. Ф. считает, что должностное лицо — это специалист по управлению, занимающий должность в государственном органе, предприятии, учреждении, коммерческой организации, который постоянно или временно исполняет организационно-распорядительные и другие функции, связанные с властным влиянием на подчиненных [9, с. 374]. При этом автор особо выделяет полномочия имеющие публичный характер, то есть распространяющиеся за рамки государственных органов на организации и граждан, непосредственно не подчиненных им по службе.

В литературе высказывалось и отрицательное мнение к самому термину «должностное лицо». Так, Новоселов В. И. подчеркивает, что под субъектом административной юрисдикции следует иметь в виду не должностных лиц, а представителей власти [6, с. 28]. Пестров Г. И. высказал мысль, что представители власти наделены властными полномочиями не только внутри своего аппарата, но и вне данного органа по отношению к субъектам, не подчиненным им по службе [8, с. 204]. Коваль Л. В. фактически отождествляет категории «представитель власти» и «государственный служащий». Он пишет, что представители исполнительной (административной) власти — это государственные служащие, чьи действия распространяются на так называемых «третьих лиц», то есть на лиц административно не подчиненных представителям власти [5, с. 55]. Кроме того, в юридической литературе в качестве субъектов административной юрисдикции самостоятельно выделяются государственные органы, должностные лица, представители власти [7, с. 129].

По нашему мнению, категория «представитель власти» является слишком широкой и неопределенной, особенно в связи с внедрением в практику принципа разделения власти. Сложно выделить обоснованный перечень критериев, отличающих «представителя власти» от «должностного лица». Указания на представителя «исполнительной власти», «административной власти» также не вносят ясных и убедительных уточнений, поскольку, например, судьи привлекая виновных лиц к административной ответствен-

ности, действуют в границах судебной ветви власти. Поэтому представляется обоснованным на нормативном уровне специально закрепить понятие «должностного лица» применительно к административно-юрисдикционной деятельности, указав на специфические признаки органично ему присущие.

Таким образом, под «субъектами административной юрисдикции Украины» следует понимать органы государства и их должностных лиц, а также органы местного самоуправления и их внутренние, коллегиальные, организационные структуры (административные комиссии), действующие в рамках делегированных им полномочий органов исполнительной власти, выполняющие административно-юрисдикционную деятельность в границах правоотношений, возникающих вследствие совершения административного правонарушения, связанную с разрешением конкретного административного дела и вынесением соответствующего решения в виде установленного правоприменительного акта.

### Литература

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. — К., 1995.
2. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України. — Харків, 1996.
3. Ведомости Верховной Рады Украины. — 1997. — №24. — Ст. 170.
4. Голос Украины. — 1994. — 5 января.
5. Коваль Л. В. Адміністративне право. — К., 1996.
6. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. — Саратов, 1976.
7. Овсянко Д. М. Административное право. — М., 1999.
8. Петров Г. И. Советское административное право. — Л., 1960.
9. Теория права и государства. — Харьков, 1997.
10. Теория государства и права. — М., 1997.
11. Шергин А. П. Административная юрисдикция. — М., 1979.
12. Юридический энциклопедический словарь. — М., 1984.
13. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Государство и право. — 1996. — №8.