

ЩОДО РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ «АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ»
ТА «АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ»

Проблема запровадження в Україні інституту адміністративної юстиції як форми судового захисту прав і свобод громадян може бути вирішена з попереднім розглядом низки теоретичних і практичних питань, які мають суттєве значення для з'ясування місця цього адміністративно-правового явища серед інших видів діяльності органів державної влади. У ситуації, яка склалася в умовах адміністративної реформи, слід звернути увагу на деяку теоретичну і практичну складність розмежування таких інститутів адміністративного права як адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція. Обидва інститути становлять оновлений предмет адміністративного права України і не досить чітко розрізняються авторами проекту Концепції адміністративної реформи [1]. Таким чином, актуальним уявляється дослідження проблем співвідношення понять «адміністративна юстиція» та «адміністративна юрисдикція».

Складність, однак, має перш за все теоретичне коріння і полягає, поперше, в змішуванні понять «адміністративна юстиція» і «адміністративна юрисдикція», а також підміні цих певним чином суміжних, але в деяких випадках різноспрямованих видів правоохоронної діяльності держави. Значимо, що подібне змішування має своє проблематико-термінологічне підґрунтя і деякою мірою виправдане саме з етимологічної точки зору. Однак, з врахуванням проблем теорії адміністративно-правової науки таке явище ні в якому разі не може сприйматися як належне. Вирішення цієї проблеми в теорії адміністративного права має принципове значення і, полягає в з'ясуванні відмінності між інститутами адміністративної юстиції і адміністративної юрисдикції на теоретичному і практичному рівнях. Слід зазначити, що раніше юрисдикція частіш за все ототожнювалася із судочинством, правосуддям [2, с.462]; з підвідомчістю, підсудністю вирішення справ [3, с.360]. Якщо згадати, що під юстицією завжди розуміли правосуддя (інше значення – справедливість), то стає очевидною певна спорідненість термінів «юстиція» і «юрисдикція». Проте, на відміну від терміна «юстиція», термін «юрисдикція» модернізувався і сьогодні охоплює всю сукупність правомочностей відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення.

Ми пропонуємо виявити різницю між запропонованими термінами у зв'язку з визначенням «адміністративна». Саме в цьому ракурсі терміни «юстиція» і «юрисдикція» набувають певних істотних рис, які встановлюють чітку межу між даними поняттями. Ознаки юрисдикції як виду правоохоронної діяльності (наявність правового спору (правопорушення); змагальність процедури вирішення справи; прийняття юрисдикційного акта) [4, с.29] дійсно характерні для кримінального або цивільного судочинства, де ми можемо застосовувати назву «суди загальної юрисдикції» (криміна-

льної чи цивільної), тому що для цих органів правовий спір дійсно збігається з правопорушенням в його класичному розумінні.

Для адміністративної юстиції правовий спір аж ніяк не є правопорушенням у такому розумінні, а в «функціональному плані» [5, с.5] вона взагалі протистоїть загальносудовій юстиції. Тут ми маємо справу з порушенням прав і свобод громадян, діями чи бездіяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадовими особами, що і становить предмет правового спору, який покликані розв'язувати органи адміністративної юстиції.

Для теоретичного порівняння адміністративної юстиції і адміністративної юрисдикції з'ясуємо, які типи адміністративно-правових відносин регулюються цими інститутами. Як було з'ясовано нами вище, 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. Така оцінка в необхідних випадках закінчується діяльністю щодо застосування адміністративних санкцій, яка, як зазначається, і є адміністративною юрисдикцією [4, с.33]. У той же час зазначимо, що такий погляд є дуже вузьким. Під адміністративну юрисдикцію в широкому значенні слова підпадають і конкретні випадки розгляду органами управління питань про права, обов'язки або правові інтереси фізичних і юридичних осіб [6, с.398–400]. Юрисдикційна діяльність органів державної влади може бути також і так званого «позитивного» плану, наприклад, розгляд скарг громадян органами виконавчої влади, хоча і в даному випадку повинно бути прийнято рішення про усунення порушень режиму законності. Тобто адміністративно-юрисдикційні правовідносини належать до такого типу адміністративних правовідносин як правоохоронні, але зауважимо, що в даному випадку перш за все йдеться про охорону права об'єктивного, інакше кажучи, про охорону правового режиму державного управління. Однак необхідно підкреслити, що основну масу цих відносин становлять адміністративно-деліктні відносини, які мають свої змістові особливості.

Що ж до інституту адміністративної юстиції, то він поширюється також на правовідносини правоохоронного плану, але з особливою правозахисною спрямованістю, об'єктом якої виступають суб'єктивні права громадян. Громадяни, будучи безпосередніми суб'єктами правовідносин, що виникають в сфері адміністративної юстиції, реалізують в них своє конституційне право на захист в судовому порядку від сваволі органів, які є носіями публічної влади.

Головною відмінністю правовідносин, що регулюються інститутами, які порівнюються, є правове становище в них суб'єктів – органів державного управління і громадян. У випадку адміністративної юрисдикції орган управління є активним суб'єктом (суб'єктом адміністративної юрисдикції), від волі якого в більшості випадків залежить існування подібних правових відносин. Правові відносини в сфері адміністративної юстиції виникають

за ініціативою громадянина, якщо він вважає, що його право порушується саме органом управління чи посадовою особою. Таким чином, ми маємо певну ротацію суб'єктів, які несуть обов'язок відповідальності за порушення режиму законності в сфері державного управління, при цьому звернемо увагу на те, що порушення прав і свобод громадян є одним з критеріїв найбільш гострого порушення законності взагалі.

При порівнянні адміністративної юрисдикції і адміністративної юстиції як суміжних видів діяльності, спрямованих на вирішення адміністративно-правових справ, у юридичній літературі слушно вказується на те, що перший вид діяльності не є аналогією або складовою частиною другого [7, с.131], як і навпаки. Вважаємо, вказувати взагалі на однотипність цих явищ або просто не бачити між ними різниці є великою помилкою з точки зору врахування принципу розподілу державної влади.

Як уже зазначалося, поняття адміністративної юрисдикції пов'язується з певним видом виконавчо-розпорядчої діяльності держави [8, с.19], в процесі якої дійсно розв'язується (вирішується) спір про право, і, хоча ці дії не обов'язково пов'язані з покаранням, все ж «наявність системи органів каральної адміністративної юрисдикції є іншою стороною цього виду діяльності». Адміністративна юстиція – це насамперед форма правосуддя, за допомогою якої «розглядаються і вирішуються питання і спори управління» [9, с.27–31] Звідси ми бачимо, що за наявності споріднених рис зазначені вище види діяльності аж ніяк не можуть бути зведені до чогось єдиного щонайменше з трьох причин: по-перше, адміністративна юрисдикція – це різновид виконавчо-розпорядчої діяльності, який повинен здійснюватися органами виконавчої гілки влади, адміністративна юстиція – різновид правосуддя, «представлений судовою гілкою влади» [10, с.42–53], що і визначає характер цих видів діяльності; по-друге, «активним» суб'єктом адміністративної юрисдикції, який розглядає і нейтралізує адміністративно-правовий конфлікт, є орган державного управління або місцевого самоврядування, в той час як адміністративна юстиція, в нашому розумінні, не зливається з адміністрацією (хоча в деяких випадках наближена до неї), а характеризується системою спеціальних органів (адміністративних судів, трибуналів та ін); по-третє, адміністративна юрисдикція змістовно поєднана з повноваженнями щодо використання карально-примусових заходів до об'єктів публічного управління (в тому числі громадян), а в межах адміністративної юстиції якщо і вдаються до використання примусових заходів, то реалізуються вони відносно суб'єктів управління, які порушили права та свободи громадян.

Головним суперечливим питанням співвідношення адміністративної юрисдикції і адміністративної юстиції є відношення останньої до практики накладення адміністративних стягнень з попереднім розглядом справ про адміністративні проступки. В літературі існує декілька підходів до цієї проблеми. Перший погляд – безсумнівна необхідність віднесення справ про адміністративні проступки до відання адміністративних судів [11, с.239], при цьому вказується на відсутність правового професіоналізму в органах адміністративної юрисдикції. Зауважимо, що посилення на відсутність пра-

вового професіоналізму не може бути сприйнято як аргумент, бо орган адміністративної юрисдикції повинен мати юридичну кадрову основу, а, крім того, частіш за все він (орган) має справу з конкретною низкою питань правового матеріалу, вивчення якого не становить великих складнощів. При цьому знання і дотримання основних прав і свобод громадян є прямим обов'язком таких органів. Існує також думка, що разом з відокремленням спеціальних адміністративних судів і розширенням їх повноважень доцільно зберегти галузеві органи адміністративної юрисдикції [12, с.45]. Тут тільки додамо, що доцільно не стільки їх залишити, тому що орган адміністративної юрисдикції не існує відокремлено в функціональному плані (тобто юрисдикційна функція є однією з багатьох функцій органів, які виконують більш глобальні завдання, наприклад, інспектування, контроль тощо), скільки говорити про залишення в них повноважень щодо накладання стягнень і застосування інших заходів державного примусу.

Крім того, для з'ясування співвідношення понять «адміністративна юрисдикція» і «адміністративна юстиція» уявляється за необхідне чітко визначити те, що всі органи, які розглядають адміністративно-правові спори та справи про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційними, але тільки суд, що здійснює правосуддя в адміністративних справах, є органом адміністративної юстиції. Отже, поняття адміністративної юрисдикції більш широке, ніж поняття адміністративної юстиції. Таким чином, адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція, маючи суміжне коріння, різняться за ознаками владної природи (судової і виконавчої) цих видів діяльності і характеру правовідносин, які виникають під час діяльності їх суб'єктів. У свою чергу, адміністративна юрисдикція в процесі своєї реалізації набуває певного об'єктивного вираження, тобто має визначений нормами права порядок застосування, що проявляється в системі обособлених видів, які в теорії адміністративного права отримали назву – адміністративні юрисдикційні провадження.

Список літератури: 1. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 10/98 // Вісник державної служби України. 1998. № 3. 2. Руденко В.П. Краткий словарь иностранных слов. М., 1952. 3. Зошенко Н.А. Малая Советская энциклопедия. Т. 10. М., 1972. 4. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. 5. Карпович А.Д. Организационно-правовые вопросы административной юстиции Франции: Автореф. дис.... канд. юрид. наук, 1990. 6. Попович С. Административное право. Общая часть. М., 1968. 7. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. 8. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. 9. Чечот Д.М. Административная юстиция. (Теоретические проблемы). Л., 1973. 10. Бойцова В.В., Бойцова В.Я. Административная юстиция к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. 11. Тищенко Н.М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины, проблемы теории и пути совершенствования. Х., 1998. 12. Якимов А.Ю. Тенденции развития системы субъектов административной юрисдикции // Проблемы административной ответственности на современном этапе. М., 1989.

Надійшла до редколегії 27.05.03