



Віктор БЛЮС,
доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного права
та організації адміністративної діяльності
Академії управління МВС,
заслужений юрист України

Сергій ГУСАРОВ,
кандидат юридичних наук,
ректор Академії управління МВС



СПІВВІДНОШЕННЯ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Ключові слова: юрисдикційна діяльність, адміністративна юрисдикція, юрисдикційні повноваження, методи адміністративно-правового дослідження, адміністративно-правові норми.

Удосконалення адміністративного права в Україні повинно передбачати передусім його процедурно-процесуальну частину, що складається з таких процедур, як: надання адміністративних послуг, здійснення контрольних повноважень, розгляд адміністративних скарг і проваджень, як це передбачено проектом Кодексу адміністративних процедур, процедура застосування адміністративної відповідальності (юрисдикційний процес) та процедура розгляду спорів у адміністративних судах (судовий процес) [1, 6].

Досить довго в науці адміністративного права не приділялось належної уваги проблемі юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади. До середини минулого століття були відсутні наукові дослідження юрисдикційної природи адміністративного процесу.

Наукові дослідження, як правило, мали не комплексний, а вибіркового підхід. Традиційно ґрунтовно досліджувалися аспекти правових проблем цивільного та кримінального процесів.

Уперше наукове обґрунтування сутності реалізації юрисдикційних повноважень шляхом адміністративного процесу ми можемо знайти у монографії Н.Г. Саліщевої. На її думку, адміністративний процес – окремий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, яка пов'язана з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, що визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин. Особливості такого підходу дали змогу сформулювати досить вузьке тлумачення змісту адміністративного процесу [2, 11]. Суть другого підходу вбачалась у тому, що адміністративний процес варто розуміти як «діяльність з приводу розв'язання індивідуальних справ у галузі державного управління». Для вирішення зазначених завдань, зрозуміло, необхідні юрисдикційні повноваження.

Поеднання «управлінської» та «юрисдикційної» концепцій стало перспективою розвитку досліджень адміністративного процесу. Співіснування тенденцій обумовлюється також низкою методів адміністра-

тивно-правового дослідження. Реалізація адміністративно-процесуальних норм далеко не завжди пов'язана з необхідністю здійснити примусовий вплив на учасників правовідносин. Цей процес є багатоплановим: «У сфері державного управління немає єдиного процесу, а існує множинність видів процесу, кожен із яких має свою роль, певну самостійність» [3, 11]. Адміністративний процес можна розглядати як спеціальну діяльність уповноважених органів державної влади, мета яких – забезпечення реалізації матеріальних адміністративно-правових норм для забезпечення реалізації прав та обов'язків суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Наявність специфіки адміністративного процесу зумовила потребу ввести в понятійний апарат адміністративного права таке поняття, як «процедура». Водночас Ю.М. Козлов доводить, що слід розрізняти адміністративно-процедурну діяльність і адміністративно-юрисдикційну [4, 305].

Свого часу процедурні аспекти управлінської діяльності не мали такого високого рівня формалізації, як кримінальний, цивільний чи навіть господарський процеси. Передусім тому, що правове регулювання не може регламентувати всі рішення службовця. Однак тенденції подальшого розвитку суспільства встановлюють об'єктивну необхідність нормативного забезпечення управлінських процедур. Розв'язати цю проблему можливо за умови прийняття Адміністративного процесуального кодексу України [5].

Адміністративний процесуальний кодекс України повинен стати правовою основою для діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя у публічно-правових спорах у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Проект кодексу передбачає посилення гарантій права кожного громадянина оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, закріпленого у ст. 55 Конституції України. Концепція юрисдикційного розуміння адміністративного процесу використовує по-

няття «процес» та «провадження». Слід зауважити, що адміністративно-правовий зміст цих термінів суттєво відрізняється. На наш погляд, зміст поняття «адміністративне провадження» є вужчим, ніж зміст поняття «адміністративний процес».

Провадження у справах про адміністративні проступки (адміністративно-деліктне провадження) – це процесуальна діяльність на підставі визначених законодавцем правил щодо встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства [6, 117].

Науковці розрізняють адміністративне провадження як процес діяльності виконавчо-розпорядчих органів та адміністративний процес як процес розгляду справи з вирішення адміністративного конфлікту, що виникає між суб'єктами адміністративно-правових відносин, та застосування заходів адміністративного примусу [2].

Прихильники управлінської концепції по-своєму розглядають зміст поняття адміністративного процесу, а отже, юрисдикційної діяльності. Д.М. Бахрах вважає: «особливістю адміністративного процесу є те, що він регулює не лише юрисдикційну діяльність, тобто діяльність з розгляду спорів та застосування примусових заходів, але й діяльність з реалізації регулятивних норм, тобто діяльність позитивного характеру» [7, 276].

Поняття «юрисдикція» визначається як встановлена законом чи іншим нормативним актом сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і розглядати справи про правопорушення, тобто давати оцінку діям суб'єкта права з точки зору їх правомірності чи неправомірності. Залежно від характеру правопорушень, різновидності органів, що здійснюють юрисдикційну діяльність, особливостей правових санкцій, які ними застосовуються, виділяють декілька видів юрисдикції: конституційно-правову, кримінально-правову, цивільно-правову, адміністративну, дисциплінарну, а також судову, арбітражну, юрисдикцію органів внутрішніх справ тощо. Звичайно, кожен з цих видів юрисдикції виз-

начається властивими йому специфічними особливостями, зберігаючи водночас загальні основоположні ознаки, характерні для всіх різновидів юрисдикції в цілому. Юрисдикція визначається залежно від виду і характеру справ, їх територіальної належності та від осіб, які беруть участь у розгляді справи.

Розглядаючи співвідношення юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади та адміністративної юстиції, слід зазначити, що адміністративній юстиції (судовій владі) властиві дві складові: 1) юрисдикційні повноваження реалізуються тільки спеціально уповноваженими державними установами – судами (у тому числі і спеціалізованими); 2) ці органи повинні мати тільки їм притаманні можливості вирішення певних категорій спорів (зокрема господарських, адміністративних тощо). Маючи спільні із судовою владою ознаки, головна з яких – здійснення правосуддя, суди різняться за місцем у системі органів державної влади, характером владних рішень тощо.

Спеціальними органами юрисдикції є суди – загальні та спеціалізовані. Судова юрисдикція нерозривно пов'язана з поняттям «судова компетенція» – сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, в тому числі спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню. Обсяг цієї компетенції обумовлюється здійсненням державної влади судовими органами в окремих сферах суспільного життя залежно від їх спеціалізації та за територіальним масштабом діяльності кожної ланки судової системи. Предметна компетенція системи судових органів знаходить конституційне закріплення у статтях 124, 125 Конституції України та в інших законодавчих актах, що містять не тільки конкретні повноваження судів за їх предметною компетенцією в тих чи інших галузях права, але і визначають функціональні повноваження (відповідні права й обов'язки) судів у галузі правосуддя. Спеціальними органами юрисдикції є суди, а за окремими категоріями справ – адміністративні органи, які здійснюють юрисдикцію у

визначених законом межах у галузі управлінських, фінансових, трудових відносин.

На думку Н.Ю. Хаманева, адміністративна юстиція є порядком вирішення адміністративного спору, що виникає між громадянином та органом державного управління [8, 115]. У цьому дослідженні автори розрізняють адміністративну юрисдикцію, правосуддя по адміністративних справах у адміністративній юстиції. На її думку, правосуддя щодо адміністративних справ слід розуміти як діяльність загальних судів з розгляду адміністративних спорів, і цю діяльність не можна ототожнювати з адміністративною юстицією, яку представляють адміністративні суди.

Адміністративна юстиція є системою адміністративних судів. Основною ознакою адміністративної юстиції є «наявність спеціальних адміністративних судів, (квасисудових) органів, відділених від загальних судів і організаційно відокремлених від «активної» адміністрації (тобто органів, структур, що виконують виконавчо-розпорядницькі функції)» [9]. Звідси – у разі відсутності системи адміністративних судів власне відсутня адміністративна юстиція. Тому Україна намагається створити власну систему адміністративної юстиції.

Досліджуючи адміністративну юстицію, Ю.А. Тихомиров характеризує її як окрему галузь правосуддя. На його думку, об'єктом адміністративної юстиції є неналежна управлінська діяльність, виражена у формі чи дії бездіяльності владного суб'єкта. Від інших галузей судової влади адміністративну юстицію відрізняють три основні елементи: кадри (адміністративні судді), акти (рішення про скасування управлінських рішень), процедура [10, 788–792]. На думку автора, адміністративна юстиція – це правосуддя у сфері адміністративної (виконавчої) влади й у сфері органів місцевого самоврядування, тобто це – адміністративна галузь правосуддя.

Необхідність подальшого формування та удосконалення системи адміністративної юстиції обумовлена втіленням у життя загальних засад Конституції щодо поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та

судову, а також реалізацією конституційного положення про те, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Україна здавна намагалася ввести адміністративну юстицію, подібну до європейських зразків. У демократичних державах створено механізм забезпечення верховенства права і здійснюється контроль за тим, як виконавча влада додержує принципів закону. Важливими складовими цього механізму є суди і покладені на них контрольні функції щодо актів і дій виконавчої влади, її інститутів. Русійні засади механізму контролю законодавець пов'язує з діями громадян, які оскаржують рішення органів управління або посадових осіб. Названий вище механізм заслуговує на увагу і запровадження. Згідно із Законом України від 7 лютого 2002 року «Про судоустрій України» створені спеціалізовані адміністративні суди, до підсудності яких віднесені розгляд спорів (конфліктів), що виникають у сфері державного управління, за зверненнями фізичних чи юридичних осіб.

У цьому полягатиме докорінна відмінність підсудності органам адміністративної юстиції від предмета розгляду справ про адміністративні делікти, суб'єктами яких є фізичні та юридичні особи. Протиправні вчинки останніх нині підсудні судам загальної юрисдикції. Адміністративну ж юстицію запроваджено з іншою метою. Вона являє собою систему спеціалізованих адміністративних судів, покликаних вирішувати не конфлікти, джерелом яких є дії або поведінка громадян, а спори, обумовлені управлінською діяльністю. Саме це й пояснює, чому даний вид юстиції зветься адміністративним.

Доцільно відзначити: положення про те, що поряд з адміністративною формою розв'язання адміністративних спорів, про яку в основному говорилося в радянській час, є судовий розгляд справи адміністративними судами, одержало не лише наукове обґрунтування, але і є нормативно врегульоване Законом України від 7 лютого 2002 року № 3018-III «Про судоустрій Ук-

раїни». На сьогодні положення п. 2 ст. 1: «судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства» стало реальністю. Адміністративний і судовий способи вирішення конфліктів між апаратом управління (посадовою особою) та громадянином формують дві частини єдиного механізму – інститут адміністративної юстиції.

Кожна із частин цього механізму починає діяти при порушенні посадовою особою прав та інтересів громадянина – за наявності «адміністративної неправди» і реакції останнього на дане порушення за допомогою скарги.

У свою чергу, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державного управління та посадових осіб є однією з важливих складових частин їх адміністративної діяльності в цілому. У процесі її здійснення правомочними службовими особами органів державного управління реалізується визначений законодавством значний обсяг їх повноважень щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями, що виражається, зокрема, у виявленні подій адміністративних правопорушень, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих справ та винесенні щодо них відповідних постанов, поданні окремих справ для розгляду по підвідомчості, а також у виконавчому провадженні в таких справах.

В адміністративно-правовій науці немає чіткого визначення щодо суті, змісту та впливу адміністративної юрисдикції на стан правопорядку в державі. Здебільшого вона ототожнюється з діяльністю щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесення щодо них відповідних постанов у встановленому законом порядку. Ця позиція відображає звужений підхід до поняття адміністративної юрисдикції. Існує і більш широкий підхід до розуміння суті та змісту адміністративної юрисдикції, відповідно до якого її межами охоплюється значно ширше коло питань. Це питання, що виникають у специфічній сфері взаємних правовідносин між державою і громадянином,

передусім у сфері здійснення державної виконавчої влади.

Обов'язковим і досить важливим елементом юрисдикційної діяльності є правова кваліфікація уповноваженими органами, а також їх службовими особами тих чи інших протиправних дій, тобто юридична оцінка наявної інформації, аналіз конкретних юридичних фактів.

Для адміністративної юрисдикції характерним є те, що, будучи різновидом юрисдикційної діяльності в цілому – зі збереженням основних названих вище її ознак, вона водночас виступає складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів державного управління, сьогодні – органів державної виконавчої влади. Тобто адміністративна юрисдикція є одночасно і різновидом адміністративної (управлінської) діяльності уповноважених на те органів державної виконавчої влади в переважній більшості випадків, а також суди (судді). У процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності відповідні органи державної виконавчої влади та інші повноважні суб'єкти забезпечують захист суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, ведуть профілактику різних адміністративних правопорушень. Таким чином, предметом і змістом адміністративно-юрисдикційної діяльності слугує переважно розгляд справ про адміністративні правопорушення та прийняття щодо них відповідних рішень.

Доцільно вказати на тісний, нерозривний зв'язок адміністративної юрисдикції з адміністративним примусом та провадженням у справах про адміністративні правопорушення, враховуючи, що ці поняття різнопланові.

Порівнюючи поняття адміністративної юрисдикції та адміністративного примусу, зазначимо, що друге з них значно ширше.

Адміністративний примус у процесі здійснення юрисдикційної діяльності реалізується тільки частково – переважно через застосування найбільш суворих заходів примусу – адміністративних стягнень.

Застосування адміністративно-запобіжних заходів, а частково – і заходів адміні-

стративного припинення, здійснюється, як правило, поза межами адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Порівнюючи адміністративну юрисдикцію з провадженням у справах про адміністративні правопорушення, зауважимо, що таке провадження являє собою передусім врегульовану нормами права специфічну процесуальну діяльність компетентних суб'єктів, в той час як адміністративна юрисдикція ототожнюється насамперед з повноваженнями цих суб'єктів на здійснення такої діяльності у певних сферах і межах її здійснення. Поняття адміністративної юрисдикції і провадження у справах про адміністративні правопорушення не повністю збігаються як з метою і змістом, так і за обсягом. До того ж провадження в цьому співвідношенні завжди виконує другорядну, обслуговуючу роль.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державного управління ґрунтується на суворому дотриманні чинного законодавства. Компетентні посадові особи органів державного управління, які реалізують надані їм адміністративно-юрисдикційні повноваження, зобов'язані діяти в межах чинних законів та інших нормативних положень. Відхилення від цих положень призводить, як правило, до порушень законності та відміни постанови в справі про адміністративне правопорушення.

Характерними ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності є її державовладна специфіка, підзаконність, правозастосовний та правоохоронний характер.

Варто погодитись із думкою В.С. Стефанюка про те, що адміністративна юрисдикція органів державної виконавчої влади не підміняє дії суду навіть частково, вона лише передує судовому розгляду. Рішення цих органів не впливають на самостійність суду. Проте такий підхід вимагає конструювання судової влади, яка б забезпечувала реальний судовий контроль за рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державного управління. З цією метою доцільно запровадити адміністративну юстицію, яка б стала правовим інститутом захисту прав і свобод громадян.

Зазначене вище свідчить про те, що адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державного управління, яка урегульована нормами адміністративного права, є специфічною різновидністю їх адміністративної діяльності та пов'язана з розглядом і вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також зі здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру.

Крім того, механізм правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного управління включає в себе і відомчі нормативні акти, у тому числі накази, інструкції тощо.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державного управління пов'язана з вирішенням адміністративно-правовими засобами різних правових колізій (у тому числі й адміністративних деліктів) у названій сфері уповноваженими на те суб'єктами (це, як правило, органи державної виконавчої влади, їх правомочні службові особи та адміністративні судді).

Поняття адміністративної юрисдикції може розглядатися і як встановлена законодавчими актами діяльність органів державного управління та службових осіб, спрямована на вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку (без звертання до суду). Це виконавчо-розпорядча діяльність, спрямована на застосування встановлених державою нормативних приписів щодо конкретних випадків, вирішення конфліктних правових ситуацій при виникненні спору про право або при порушенні встановлених законодавством правил.

Характерними ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності є її державо-

владна специфіка (захист суспільних відносин – прерогатива уповноважених органів державної влади), підзаконність (вона завжди здійснюється в чітко регламентованих законом процесуальних рамках), правозастосовний та правоохоронний характер (у процесі її здійснення не встановлюються нові норми права, а лише застосовуються відповідні діючі правові норми, для яких характерне правоохоронне спрямування).

Правозастосовча діяльність органів державного управління та їх посадових осіб полягає у кваліфікації конкретного факту, що має юридичне значення, під відповідну норму права з метою прийняття індивідуального акта, тобто вирішення на основі норм права конкретних рішень.

Порівнюючи адміністративну юрисдикцію з провадженням у справах про адміністративні правопорушення, можна зробити висновок, що таке провадження являє собою насамперед урегульовану нормами права специфічну процесуальну діяльність компетентних суб'єктів, в той час як адміністративна юрисдикція ототожнюється передусім із повноваженнями цих суб'єктів на здійснення такої діяльності в певних сферах і межах її здійснення. Скажімо, така стадія провадження, як виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення, не є, власне, безпосередньою метою юрисдикційного процесу, а швидше слугує необхідною логічною ланкою на завершальному етапі процесуального провадження. Таким чином, поняття адміністративної юрисдикції та провадження у справах про адміністративні правопорушення не повністю збігаються як за метою і змістом, так і за обсягом. Причому провадження в цьому співвідношенні завжди виконує другорядну, обслуговуючу роль.

Список використаних джерел:

1. Александрова Н.В. Реформування змісту навчальної дисципліни «Адміністративне право» у вищих навчальних закладах / Н.В. Александрова // Реформування адміністративного права як навчальної дисципліни: наук.-практ. конф., 20–22 лист. 2008 р.: зб. матеріалів. – К.: Центр політико-правових реформ, 2008. – 60 с.
2. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Салищева Н.Г. – М.: Юридическая литература, 1964. – 158 с.
3. Лазарев Б.М. Управленческие процедуры / [Лазарев Б.М., Муксинов И.Ш., Ноздрачев А.Ф. и др.]. – М.: Наука, 1988. – 271 с.

4. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. – М.: Зерцало, Теис. – 1996. – 624 с.
5. Проект Адміністративного процесуального кодексу України № 1331 від 27 травня 2003 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://alpha.rada.kiev.ua>
6. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. / Колпаков В.К. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
7. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. – Пермь: Юрист, 1969. – 288 с.
8. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Хаманева Н.Ю.; Ин-т государства и права РАН. – М.: Наука, 1997. – 214 с.
9. Бойцова В.В. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении / В.В. Бойцова, В.Я. Бойцов // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 15.
10. Тихомирова Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомирова. – М.: Наука, 1998. – 346 с.

*Віктор БІЛОУС,
Сергій ГУСАРОВ*

СПИВВІДНОШЕННЯ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Резюме

Велика різноманітність порушень прав і свобод невластних суб'єктів у сфері виконавчої влади обумовлює і різноманітність можливих підстав для звернення до органів виконавчої влади, щодо яких адміністративні суди можуть мати юрисдикційні повноваження.

Вказується на тісний зв'язок адміністративної юрисдикції з адміністративним примусом та провадженням у справах про адміністративні правопорушення, враховуючи, що ці поняття різнопланові.

*Виктор БЕЛОУС,
Сергей ГУСАРОВ*

СООТНОШЕНИЕ ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Резюме

Большое разнообразие нарушений прав и свобод невластных субъектов в сфере исполнительной власти обуславливает и разнообразие возможных оснований для обращения в органы исполнительной власти, в отношении которых административные суды могут иметь юрисдикционные полномочия.

Указывается на тесную связь административной юрисдикции с административным принуждением и производством по делам об административных правонарушениях, учитывая, что эти понятия разноплановые.

*Victor BILOUS,
Sergiy GUSAROV*

INTERRELATION OF STATE ADMINISTRATION BODIES JURISDICTIONAL ACTIVITY AND ADMINISTRATIVE JURISDICTION

Summary

Great variety of rights and freedoms of private subjects in the sphere of executive power violations is a condition of different probable application to the executive power bodies, In this respect administrative courts can be vested with jurisdictional authorities.

The authors indicated close connections of administrative jurisdiction with administrative coercion and administrative offences proceedings, taking into account different grounds of those definitions.