

**Іщенко Л. В.,**  
аспірант кафедри державно-правових дисциплін  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

## ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

## HUMAN RIGHTS FUNCTION OF THE ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY

Стаття присвячена обґрунтуванню поняття «правоохоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності». Сформульовано положення про адміністративно-юрисдикційну діяльність як тип правоохоронної діяльності. Автор приділяє увагу аналізу особливостей правоохоронної функції в аспекті адміністративно-юрисдикційної діяльності.

**Ключові слова:** юрисдикція, адміністративно-юрисдикційна діяльність, правоохоронна діяльність, правоохоронна функція.

Статья посвящена обоснованию понятия «правоохранительная функция административно-юрисдикционной деятельности». Сформулировано положение об административно-юрисдикционной деятельности как разновидности правоохранительной деятельности государства. Автор уделяет внимание анализу особенностей правоохранительной функции в аспекте административно-юрисдикционной деятельности.

**Ключевые слова:** юрисдикция, административно-юрисдикционная деятельность, правоохранительная деятельность, правоохранительная функция.

The article is devoted to justification of the concept “law-enforcement function of the administrative jurisdictional activity”. Provision of administrative and jurisdictional activity as the variety of law enforcement activities of the state. The author pays attention to the analysis of particularities of law enforcement functions in the aspect of administrative-jurisdictional activity.

**Key words:** jurisdiction, administrative and jurisdictional activities, law enforcement, law-enforcement function.

Становлення нашої держави як правової та соціально орієнтованої вимагає реального утвердження принципу верховенства права, зміцнення дисципліни, законності та правопорядку, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів. Тому правоохоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності є напроцуд важливою, якщо не сказати головною, у процесі реформування та прогресу всієї правової системи України.

Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретико-методологічних засад правоохоронної функції адміністративно-юрисдикційної діяльності, визначення її поняття та значення, характеристика основних ознак і властивостей, а також установлення взаємозв'язку між правоохоронною функцією та адміністративною юрисдикцією.

Під юрисдикцією розуміють сукупність правових повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори, в тому числі вирішувати справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи чи іншого об'єкта права з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників [19, с. 133]. Нерідко юрисдикцію отождожують із правосуддям, судовим провадженням, із підвідомчістю чи підсудністю. У правовій літературі під юрисдикцією розуміють повноваження певної особи, установи давати правову оцінку фактам, діям, розв'язувати правові питання. Стосовно державного органу юрисдикцію визначають як правову сферу, на яку поширюються повноваження цього державного органу [16, с. 320].

С. Алексєєв визначає юрисдикцію як діяльність компетентних органів, уповноважених на розгляд юридичних справ (конкретних життєвих ситуацій, по відношенню до яких застосовується закон) і на винесення юридично обов'язкових рішень [1, с. 116].

В.К. Колпаков зазначає, що юрисдикцією є компетентність уповноважених органів здійснювати свої функції щодо визначених об'єктів. За такого підходу адміністративна юрисдикція – це компетенція (юридично оформлене право уповноважених органів, посадових осіб) на здійснення своїх функцій щодо визначених об'єктів сфери публічного права [9, с. 384]. Науковець також здійснює поділ адміністративної юрисдикції на адміністративно-регулятивну (мова йде про позитивну діяльність), адміністративно-судочинну (вирішення публічно-правових спорів) і адміністративно-деліктну, тобто компетенцію на вирішення справ про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [10, с. 257]. Однак вказане означає можливість охоплення адміністративною юрисдикцією усього адміністративного процесу.

З часом розуміння юрисдикції зазнало певних змін, і сьогодні вона визначається як сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення або як адміністративно-процесуальна діяльність уповноважених органів виконавчої влади, тобто установлена законодавчими актами діяльність органів державного управління і посадових осіб із вирішення індивідуальних справ і застосування від-

повідних юридичних санкцій в адміністративному порядку.

Юрисдикція несе в собі певне державно-владне спрямування, оскільки діє від імені держави. Ці функції виконують і органи місцевого самоврядування та утворені ними структури, які мають визначену нормами адміністративного права компетенцію – предмети відання, права й обов'язки (повноваження), несуть відповідальність за дії або бездіяльність у межах власної чи делегованої компетенції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвольно-реєстраційні та контрольні функції.

Адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикції, однак у науці адміністративного права немає єдиного підходу щодо сутності адміністративної юрисдикційної діяльності.

Перше наукове обґрунтування сутності поняття «адміністративна юрисдикція» було запропоновано Н.Г. Саліщевою. У наш час питання правової природи адміністративної юрисдикції та адміністративно-юрисдикційної діяльності в Україні досліджували В.Б. Авер'янов, Л.С. Анохіна, В.В. Бойцова, Д.М. Бахрах, С. Гусаров, І. Городецька, С.Т. Гончарук, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Д. Люблін, Ю.І. Руснак, Л.В. Серватюк, В.М. Скавронік, В.О. Хома, Н.Ю. Хаманева, А.Ф. Мота.

В адміністративно-правовій науці адміністративну юрисдикцію визначають за декількома підходами.

Управлінський (вузький) підхід зводить адміністративну юрисдикцію лише до діяльності органів виконавчої влади, що здійснюється у позасудовому порядку. У його рамках є певні відмінності, що стосуються трактувань предмета і форми юрисдикційної діяльності. Адміністративну юрисдикцію, з одного боку, можна охарактеризувати як встановлену законодавчими актами діяльність органів державного управління і посадових осіб із вирішення адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку, а з іншого – як сукупність справ, що належать до компетенції адміністративних установ, на відміну від справ, що входять до компетенції суду.

До вузького (управлінського) підходу слід віднести і визначення адміністративної юрисдикції за В.Г. Розенфельдом і В.В. Серьогіною, які під адміністративною юрисдикцією розуміють адміністративно-процесуальну діяльність юрисдикційного характеру з вирішення «адміністративних спорів і застосування заходів адміністративного примусу, що здійснюються спеціально уповноваженими органами виконавчої влади, місцевого самоврядування і громадськими організаціями, їх посадовими особами в позасудовому порядку». Розширюючи коло суб'єктів адміністративної юрисдикції, В.Г. Розенфельд і В.В. Серьогіна необґрунтовано залишають осторонь адміністративно-юрисдикційну діяльність судів. Такої ж позиції дотримується і А.В. Іванов, який визначає адміністративну юрисдикцію як «вид

правозастосовної, правоохоронної діяльності контрольно-наглядових органів виконавчої влади із забезпечення правопорядку у сфері державного управління шляхом ефективного і негайного усунення процесів дезорганізації в управлінні, за допомогою винесення у встановлених законом формі і порядку відповідного юрисдикційного акта, який підлягає безумовному виконанню за відсутності підстав для його спростування як у судовому, так і адміністративному порядку» [15, с. 14].

Отже, застосування вузького підходу до розуміння змісту та обсягу адміністративної юрисдикції дає змогу сприймати адміністративну юрисдикцію суто з позицій правоохоронної діяльності, предметом якої є правопорушення та винесення відповідних постанов у встановлених законом формах та порядку, або як врегульовану законом діяльність уповноваженого органу, посадової особи щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень. Така позиція отримала підтримку у характеристиці адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, де така діяльність набула назви «адміністративна практика» [2, с. 13–14].

У широкому розумінні адміністративна юрисдикція охоплює всю владно-розпорядчу діяльність компетентних органів щодо вирішення правових спорів (питань) індивідуального значення, котрі виникають у сфері права. Тобто адміністративна юрисдикція виступає у ролі врегульованої законодавчими актами діяльності органів виконавчої влади та посадових осіб щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звертання 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 [2, с. 13–14]. Як бачимо, такий підхід фактично розширює адміністративно-юрисдикційну діяльність до меж розгляду будь-якого адміністративно-правового спору (конфлікту), тобто до меж всього адміністративного процесу, виключаючи при цьому суди, в тому числі й адміністративні.

Проте, проаналізувавши основні наукові підходи до визначення сутності адміністративної юрисдикції, слід зазначити, що адміністративно-юрисдикційна діяльність є не тільки видом юрисдикції взагалі, але й складником виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, типом правоохоронної діяльності.

Як слушно з цього приводу зазначає Ю.С. Педько, адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикційної діяльності органів державної влади і складником реалізації виконавчої влади, «специфічним різновидом правоохоронної діяльності її органів».

Адміністративно-юрисдикційна діяльність є результатом практичної реалізації певної частини

повноважень, які разом із предметами відання становлять компетенцію відповідних органів державної влади. За допомогою цього виду діяльності орган виконавчої влади дає юридичну оцінку відповідності поведінки об'єкта владного впливу встановленим правовим вимогам. Необхідно також підкреслити, що владний вплив органів виконавчої влади має правоохоронну спрямованість. У цьому контексті варто навести точку зору К. Бельського, Б. Єлисеєва та І. Кучерова, які вказують, що за допомогою адміністративної юрисдикції забезпечується охорона певних соціальних благ і цінностей (громадського порядку, суспільної безпеки, прав і свобод громадян) шляхом здійснення органами виконавчої влади юрисдикційної діяльності у зв'язку з адміністративним правопорушенням, у процесі якої ці органи проводять розслідування, обвинувачують особу, винну у здійсненні протиправного діяння, розглядають справу про це діяння, виносять у ній рішення про застосування до правопорушника адміністративного стягнення.

А.П. Шеригін відзначає, що адміністративно-юрисдикційній діяльності як виду правоохоронної діяльності притаманні такі ознаки, як наявність правового спору; змагальність процедури вирішення справи; прийняття юрисдикційного акта [4, с. 29].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність є поняттям, яке складається із багатьох елементів, тому функції є немалозначною частиною цієї юридичної конструкції.

Висвітлюючи питання функцій адміністративної юрисдикції, слід виходити з того, що вона є різновидом юрисдикції в загальному розумінні. Водночас це самостійний вид правозастосовної, правоохоронної діяльності, що має властиві йому ознаки, призначення, відособленість правової регламентації і систему органів. Суб'єкти адміністративної юрисдикції здійснюють при цьому функції, які збігаються за своїм призначенням і характером із тими, які здійснюються у рамках цивільної або кримінальної юрисдикції. Так, вони зобов'язані розглядати і вирішувати індивідуальні справи, що носять характер адміністративно-правових конфліктів, самостійно оцінювати при цьому правомірність поведінки учасників процесу і застосовувати при необхідності заходи юридичної відповідальності – адміністративної.

Виходячи з цих позицій, і слід аналізувати функції адміністративної юрисдикції.

І.В. Панова виокремлює три функції адміністративної юрисдикції: правоохоронну, виховну, регулятивну [6, с. 47].

С.М. Гусаров підкреслює важливість превентивної функції адміністративно-юрисдикційної діяльності, яка повинна реалізовуватися не тільки вибором виду та розміру адміністративного стягнення відповідно до принципів законності та індивідуалізації, але й усім перебігом розгляду справи.

Одразу варто наголосити, що правоохоронна функція адміністративної юрисдикції є похідною від охоронної функції держави, тому основні риси будуть однаковими.

Зазначимо, що теоретичні питання правоохоронної функції, діяльності та системи як явищ правової дійсності раніше вже розглядалися такими вченими, як І.В. Бондаренко, В.М. Дубінчак, В.М. Зінченко, В.М. Кардаш, А.М. Кучук, І.В. Солов'євич, В.Г. Фатхутдінов та інші.

Так, наприклад, В.І. Осадчий вважає, що правоохоронна функція – це гарантування функціонування суспільних відносин, урегульованих правом [11, с. 71]. За П.В. Онопенко правоохоронними функціями держави є об'єктивно зумовлені її охоронними правовими потребами і сутністю державної влади однорідні стійкі напрями її діяльності із задоволення цих потреб [10, с. 5]. Інший вчений, І.П. Лавринчук, зазначає, що правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [8, с. 99]. З приводу всього вищевказаного маємо одразу констатувати недостатню конкретизацію у наведених визначеннях сутності правоохоронної функції, що майже не відображає специфіки правоохоронної діяльності як явища правової дійсності та наближається до загальнотеоретичного розуміння функції держави.

Доволі сумнівною виглядає характеристика В.І. Осадчим правоохоронної функції як гарантування функціонування правовідносин, що не розкриває ані змісту такого гарантування, ані сутності гарантованих правовідносин, унаслідок чого уможливленоється позначення подібним надто абстрактним визначенням будь-яких інших функцій держави. Так само й розкриття І.П. Лавринчуком поняття правоохоронної функції не вносить остаточної ясності у його розуміння, зокрема потребує більшої деталізації сутність недостатньо юридично вивченої категорії «несправедливе поводження», що, як на нас, більш логічно трансформувати у «неправомірні діяння». Крім цього, у розрізі правоохоронної функції видається коректнішим говорити про охорону прав не лише «члена суспільства», а загалом будь-якої особи, включно з апатридами та іноземцями. Слід зважати, що порушення прав громадян може мати місце не тільки з боку інших осіб, але й з боку самої держави чи, наприклад, внаслідок дії природних чинників, забезпечення від чого теж належить до сфери правоохоронної функції держави [9, с. 847].

Такою, що потребує деякої деталізації, є й вищевказана позиція П.В. Онопенка [10, с. 5], що лише називає «охоронні правові потреби», але не розкриває їх, так само залишилось невизначеним, які ж саме властивості державної влади зумовлюють правоохоронну діяльність. З іншого боку, запропоноване вказаним ученим розуміння правоохоронної функції держави відображає щонайменше два її істотних аспекти – по-перше, їхню характеристику як напрямів державної діяльності, по-друге, однорідність та стійкість таких напрямів. Відзначимо, що саме стабільність та внутрішня узгодженість правоохоронної діяльності дає змогу говорити про її оформлення у цілісну функцію держави: постійність та різноплановість правоохорони є однією зі стрижневих умов досягнення поставлених перед нею завдань.

Водночас, на думку І.І. Горінецького, правоохоронна функція сучасної держави становить самостійний і пріоритетний напрям державної політики, котрий за допомогою юридичних засобів здійснюється для досягнення такого соціального ефекту, як захист права загалом, основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та інших об'єктів, зміцнення законності і правопорядку, а також є правовою формою досягнення інших цілей суспільства і держави [3, с. 4].

Таким чином, узагальнюючи розглянуті вище наукові погляди на правоохоронну функцію держави, можна виокремити її основні ознаки:

- правоохоронна функція становить комплексний пріоритетний напрям державної політики;
- змістом правоохоронної функції є забезпечення охорони права і правовідносин, а також захисту основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку;
- правоохоронну функцію характеризує цілісність і внутрішня узгодженість, організованість і цілеспрямованість, стабільність і постійність, однорідність і різноплановість;
- правоохоронна функція ґрунтується на принципах верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, самостійності, професійності, прозорості та ефективності;
- правоохоронна функція реалізується у відповідних правових і організаційних формах за допомогою державно-владних методів переконання та примусу;
- реалізація правоохоронної функції вимагає її своєчасного забезпечення достатніми матеріально-

технічними, фінансовими та кадровими ресурсами, формування адекватної нормативно-правової та організаційної основи правоохоронної діяльності.

Отже, правоохоронну функцію адміністративно-юрисдикційної діяльності можна визначити як державно-владну діяльність органів державної влади, яка регламентується нормами чинного законодавства і спрямована на забезпечення та захист суспільних відносин, котрі знаходяться у площині регулювання адміністративного права.

Проте правоохоронна функція адміністративної юрисдикції має певні особливості, котрі базуються на специфічних властивостях суспільних відносин, поставлених під її охорону.

Якщо правоохоронна функція держави здійснює захист усієї сукупності суспільних відносин, що охороняються нормами права усіх галузей, то охоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності діє лише у площині суспільних відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами.

Правоохоронна функція адміністративної юрисдикції може здійснюватися лише уповноваженими державою органами та посадовими особами, у той час як правоохоронна функція в загальному розумінні може здійснюватися і недержавними організаціями як частина державної політики.

Об'єктом захисту охоронної функції адміністративної юрисдикції є права і свободи осіб у сфері публічного управління під час взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, притягнення до адміністративної відповідальності та накладання санкцій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия / С.С. Алексеев: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
2. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Л.С. Анохіна; Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2001. – 15 с.
3. Бистрик Г.С. Правоохоронна діяльність у контексті вдосконалення правових форм діяльності держави / Г.С. Бистрик // Юридична Україна. – 2010. – № 2. – С. 20–27.
4. Ведерніков Ю.А. Щодо визначення поняття правоохоронної діяльності / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа, В.П. Карпунчев // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – № 3. – С. 102–111.
5. Горінецький І.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук спец. 12.00.01 / І.І. Горінецький; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 20 с.
6. Дубінчак В.М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В.М. Дубінчак. – К., 2010. – 20 с.
7. Ільченко О.В. Визначення системи державних правоохоронних органів України та їх місце в системі органів державної влади / О.В. Ільченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://vuzlib.com.ua/articles/book/26299-Viznachennja\\_sistemi\\_derzhavni/1.html](http://vuzlib.com.ua/articles/book/26299-Viznachennja_sistemi_derzhavni/1.html)
8. Кобзар О.Ф. Правоохоронна діяльність: теоретико-правовий аналіз / О.Ф. Кобзар // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 3. – С. 162–165.
9. Колпаков В.К. Адміністративна юрисдикція: сутність поняття / В.К. Колпаков // Держава і право: зб. наук. праць: юридичні і політичні науки. – 2003. – Вип. 19. – С. 256–258.
10. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
11. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / А.М. Кучук. – К., 2007. – 20 с.
12. Лавринчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця / І. Лавринчук // Право України. – 1999. – № 9. – С. 98–102.
13. Онопенко П.В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / П.В. Онопенко; Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України. – К., 2005. – 18 с.
14. Осадчий В.І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В.І. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–75.

15. Розенфельд В.Г. Административное принуждение : учеб. пособие / В.Г. Розенфельд, В.В. Серегина. – Воронеж, 1996. – 213 с
16. Словарь административного права / Кол. авт. – М. : Правовая культура. – 1999. – 320 с.
17. Соколенко О.Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності / О.Л. Соколенко / Форум права. – 2012. – № 4. – С. 847–852.
18. Фатхутдінов В.Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти): автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.Г. Фатхутдінов.– К., 2006. – 16 с.
19. Юридический энциклопедический словарь. Гл. ред. А.Я. Сухарева. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – 415 с.