

ПОНЯТТЯ І ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

АПАРОВ Андрій Миколайович - кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри правосуддя Київської державної академії водного транспорту
імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

УДК 342.9

У статті автор досліджує особливості діяльності юрисдикційних органів влади, поняття адміністративної юрисдикції, основні підходи в теоретичних інтерпретаціях адміністративної юрисдикції, особливості адміністративно-правового конфлікту.

Ключові слова: адміністративно-процесуальне право, адміністративне право, державне управління, суспільні відносини, адміністративна юстиція, адміністративно-процесуальне законодавство.

В статье автор исследует особенности деятельности юрисдикционных органов власти, понятия административной юрисдикции, основные подходы в теоретических интерпретациях административной юрисдикции, особенности административно-правового конфликта.

The author considers in the article the features of activity of jurisdiction government, concept of administrative jurisdiction bodies, basic approaches in theoretical interpretations of administrative jurisdiction, features of administrative legal conflict.

Вступ. У правознавстві питання про суть і зміст адміністративної юрисдикції є одним із найдискусійніших і вирішується неоднозначно. Юрисдикційна діяльність здійснюється органами виконавчої влади разом із розпорядчо-виконавчою. Юрисдикційна діяльність полягає у вирішенні юридичних конфліктів на основі норм права шляхом розгляду їх з дотриманням певних процедур і прийняття обов'язкового для конфліктантів юридично владного рішення, виконання якого забезпечується силою державного примусу.

Постановка завдань. Дослідити поняття і особливості адміністративної юрисдикції.

Результати. Дослідження адміністративної юрисдикції провадилося, виходячи з нової ідеології українського адміністративного права відповідно до його суспіль-

ної цінності, методу, предмета і структури, що здійснені у працях: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.М. Горшеньова, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, А.П. Ключніченка, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.В. Копейчикова, Є.Б. Кубка, Є.В. Курінного, В.М. Марчука, О.І. Миколенка, О.В. Негодченка, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, В.Г. Перепелюка, В.П. Петкова, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, В.М. Селіванова, В.Ф. Сіренка, М.Ф. Стахурського, В.Я. Тація, М.М. Тищенко, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала, В.К. Шкарупи, Ю.С. Шемшученка та інших.

Дійсно, органи виконавчої влади здійснюють юрисдикційну діяльність, але ця діяльність виступає не як частина розпорядчо-виконавчої діяльності, а як самостійна

функція цих органів, обмежено делегована їм законодавцем для «розвантаження» судової гілки влади і оперативного вирішення певних правових конфліктів. У державному управлінні об'єктивно виділяються дві форми правозастосування: оперативно-виконавча і юрисдикційна, на що свого часу обґрунтовано вказував Ю.М. Козлов.

Поза сумнівом, заслуговує на увагу точка зору А.П. Шергіна, яка докладно викладається ним у фундаментальній праці «Адміністративна юрисдикція». На його думку, юрисдикція є самостійним видом державної, підзаконної, правозастосовної, правоохоронної діяльності. У якості обов'язкових ознак цієї діяльності учений вказує: змагальну процедуру вирішення справи; видання юрисдикційного акту у встановленій законом формі і наявність правового спору (правопорушення). При цьому А.П. Шергін неодноразово підкреслює, що юрисдикція як державно-владна діяльність полягає в застосуванні закону саме до юридичних конфліктів [8, с. 12].

Діяльність юрисдикційних органів має строгу процесуальну форму, що становить певний порядок розгляду і вирішення справи. Порушення процесуальної форми має на увазі визнання в установленому порядку незаконними здійснені юрисдикційні дії. Звідси, процесуальна форма – невід'ємна ознака юрисдикції.

Підсумком юрисдикційної діяльності є те, що приймається за результатами розгляду справи рішення, тобто видання юрисдикційного акту. Як справедливо відмічає А.П. Шергін, це «особливий акт, що відрізняється від інших видів правозастосовних актів як за призначенням, так і за формою і змістом» [8, с. 20].

Усі вказані ознаки властиві також і адміністративній юрисдикції, оскільки остання є одним з видів юрисдикції. У той же час, це самостійний вид правозастосовної, правоохоронної діяльності, що має властиві йому ознаки, призначення, відособленість правової регламентації і систему органів. У принципі, суб'єкти адміністративної юрисдикції здійснюють при цьому дії, які співпадають за

своїм призначенням і характером з 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, нарешті, застосовувати в необхідних випадках заходи юридичної відповідальності – адміністративної.

Виходячи з цих позицій, і слід аналізувати адміністративну юрисдикцію. І.В. Панова виділяє принаймні чотири основні напрями в трактуванні адміністративної юрисдикції і розробляє свою – п'яту – концепцію цього явища, визначаючи адміністративну юрисдикцію як «частину в основному виконавчих органів публічної влади (а також: судових, органів місцевого самоврядування) підзаконного, правоохоронного характеру, що здійснюється у рамках таких законодавчо закріплених адміністративно-юрисдикційних проваджень, як: а) розгляд спорів; б) застосування заходів адміністративного примусу; в) діяльність з виконання державного примусу; г) що виконує охоронну, виховну, регулятивну функції» [6, с. 47].

Класифікація теоретичних підходів до адміністративно-юрисдикційної діяльності, запропонована І.В. Пановою, позбавлена досить чітких критеріїв. У якості таких критеріїв можуть виступати, з одного боку, суб'єктний склад адміністративної юрисдикції, а з іншого – її предметна характеристика.

Використання суб'єктного критерію дозволяє виділити два основні підходи в теоретичних інтерпретаціях адміністративної юрисдикції, які можна умовно позначити як «управлінський» (вузький підхід) і «багатосуб'єктний» (широкий підхід).

Управлінський підхід зводить адміністративну юрисдикцію лише до діяльності органів виконавчої влади, що здійснюється в позасудовому порядку. У його рамках є певні відмінності, що стосуються, головним чином, трактувань предмета і форми юрисдикційної діяльності. Адміністративну юрисдикцію, з одного боку, можна охарактеризувати як

встановлену законодавчими актами діяльність органів державного управління і посадових осіб з 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. Сєрьогіною, 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. Сєрьогіна 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 акту, який підлягає безумовному виконанню за відсутності підстав для його спростування як у судовому, так і адміністративному порядку» [5, с. 14].

Подібна позиція має своєю основою теоретичну традицію, що склалася ще в радянську епоху. Виявляючи специфіку адміністративної юрисдикції, прихильники вузького підходу категорично заперечують можливість її судової форми. Більше того, часто розгляд справ про адміністративні правопорушення судовими органами вони відносять до функції управління, а не правосуддя, і в постанові судді в адміністративних

справах бачать не судовий акт судочинства, а індивідуальний акт управління [7, с. 62].

Так, М.Т. Арапов, розглядаючи цю діяльність судів як адміністративну (управлінську), вважав, що вона не сприяє авторитетності адміністративних органів, що відповідають за стан правопорядку на місцях, і безпосередньому розгляду матеріалів про адміністративні правопорушення. Інші автори також трактували діяльність з притягнення до адміністративної відповідальності як невластиву для судів. Причому будь-які спроби розглядати діяльність суду з вирішення адміністративних справ як судовий різновид адміністративної юрисдикції (судово-адміністративну юрисдикцію), прихильники вузького (управлінського) підходу категорично відкидали на тій основі, що законодавство передбачає тільки два види правосуддя (у кримінальних і цивільних справах) [2, с. 15].

У результаті в 70-80-і рр. в адміністративному праві складається досить стійка тенденція, згідно з якою адміністративна юрисдикція – це частина виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління і посадових осіб, що здійснюється в позасудовому порядку. При цьому навіть ті автори, які розглядали суд в якості суб'єкта адміністративної юрисдикції, схилилися до того, що адміністративно-юрисдикційна діяльність здійснюється судом не в судовому, а в адміністративному порядку [3, с. 87].

В Україні ж є адміністративні суди. У силу цього адміністративно-правові спори розглядаються в адміністративних судах, а справи про адміністративні правопорушення у рамках, встановлених законом, входять у компетенцію судів загальної юрисдикції. Звідси сенс широкої концепції адміністративної юрисдикції з позиції суб'єктного підходу полягає в необхідності визнання діяльності судів по розгляду адміністративно-правових конфліктів як адміністративно-юрисдикційну, як особливу форму адміністративної юрисдикції – судово-адміністративну.

Цікаву позицію займає при інтерпретації адміністративної юрисдикції Ю.М. Козлов. З

одного боку, він визначає її в якості адміністративно-процесуальної діяльності повноважних виконавчих органів, що здійснюється в позасудовому порядку з метою розгляду і вирішення спорів, що виникають у сфері реалізації виконавчої влади, правової оцінки поведінки їх учасників і застосування до винної сторони в необхідних випадках заходів юридичної відповідальності. З іншого боку, Ю.М. Козлов відзначає назрілу необхідність ширшого погляду на адміністративно-юрисдикційну діяльність. І в результаті визначає адміністративну юрисдикцію як адміністративно-процесуальну діяльність, що здійснюється в позасудовому або судовому порядку з метою розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів і застосування адміністративно-примусових заходів [1, с. 413].

Таким чином, нині відсутній однозначний підхід до суб'єктного складу адміністративної юрисдикції. Проте, з урахуванням чинного законодавства правильнішою видається точка зору, згідно з якою в якості суб'єкта адміністративної юрисдикції слід визнавати не лише органи виконавчої влади (посадові особи), але й органи судової влади.

У концептуальному плані питання про предмет адміністративної юрисдикції є одним із найдискусійніших у сучасний період. У зв'язку з цим можна виділити два напрями: 1) предметом адміністративної юрисдикції виступає або спір про право, або адміністративне правопорушення; 2) предметом адміністративної юрисдикції є не лише адміністративні спори, але і застосування заходів примусу, а також відновлення порушеного права.

Ми пов'язуємо поняття «адміністративна юрисдикція» з певного роду або виду виконавчо-розпорядчою діяльністю з вирішення індивідуальних справ, що є спорами у сфері державного управління. Ця діяльність здійснюється шляхом реалізації відповідних правових норм і вимог за допомогою заходів позасудового (адміністративного примусу). Юрисдикція має місце тоді, коли слід вирішити спір про право. Ми, проте, не зводимо юрисдикцію тільки до вирішення спорів про право, але і звертаємо увагу на те, що юрис-

дикція може бути діями органів влади, які виступають спеціальними органами каральної адміністративної юрисдикції. Нарешті, «під адміністративну юрисдикцію в широкому значенні слова підпадають і конкретні випадки розгляду органами управління питань про права і обов'язки або правові інтереси фізичних і юридичних осіб.

Ю.М. Козлов у якості предмета юрисдикційної діяльності вказує конкретні адміністративно-правові спори. Учений підкреслює, що подібного роду спори виникають у зв'язку з уявленнями, що склалися в однієї зі сторін конкретного адміністративно-правового відношення, про те, що її права і законні інтереси порушені або тим чи іншим чином ущемляються діями іншої сторони (наприклад, при оскарженні неправомірних управлінських дій або рішень). Згідно з його точки зору, такого роду спори виникають не лише за ініціативою керованої сторони, що випробовує на собі вплив того або іншого суб'єкта виконавчої влади і що вважає цей вплив дефектним, а також за ініціативою сторони (наприклад, при порушенні справи про притягнення громадянина до адміністративної відповідальності), що управляє [1, с. 414].

Якщо адміністративна юрисдикція має своїм змістом правоохоронну діяльність, то вона не може не мати в якості свого предмета певної конфліктної ситуації. Звідси не випадково, що багато учених у предметі адміністративної юрисдикції виділяє або спір про право, або адміністративне правопорушення, або правовий конфлікт. У той же час деякі автори виражають незгоду з тим, що юрисдикція не потрібна, поки не виникають правові конфлікти, і вважають, що юрисдикційна діяльність виникає «при необхідності застосування заходів державного примусу, який не обмежується тільки спором, а має своїм різновидом правопорушення».

Перше, на що необхідно звернути увагу, – це те, що адміністративна юрисдикція, будучи одним із видів юрисдикції, тісно пов'язана з виникненням правових конфліктів. Аналіз концепцій адміністративної юрисдикції з точки зору її предмета дозволяє зробити висновок про те, що більшість авто-

рів виходить з конфліктної природи адміністративної юрисдикції. Отже, відповідні дії суб'єктів адміністративної юрисдикції неодмінно пов'язуються із певною конфліктною ситуацією.

На цій основі неможливо не зробити висновки про те, що предметом розгляду і дозволу у рамках адміністративної юрисдикції є адміністративно-правовий конфлікт, який, у свою чергу, є одним із видів юридичного конфлікту.

Категорія «адміністративно-правовий конфлікт» не отримала ще в юридичній літературі необхідного теоретичного осмислення. Між тим розробка цієї категорії стає все більш актуальною у зв'язку з необхідністю подолання розбіжностей, що мають місце при підході до предмета адміністративної юрисдикції. Як ми бачимо, у доктрині адміністративного права склалися по суті справи дві теорії адміністративної юрисдикції: в одних випадках її предмет зводиться до адміністративних правопорушень, а в інших – переважно до адміністративних спорів. Більше того, нерідко чіткої відмінності між цими поняттями не проводиться.

Викладене дозволяє зробити висновок про необхідність з'ясування категорії подальшого теоретичного осмислення категорії «адміністративно-правовий конфлікт». У науковій літературі вже робилися подібні спроби. Так, А.Б. Зеленцов вказує на наступні ознаки адміністративно-правового конфлікту: 1) зв'язок адміністративно-правового конфлікту з адміністративно-правовими відносинами (він виникає з цих відносин і, «розгортаючись» сам як конкретне правовідношення, несе в собі їх основні властивості); 2) обумовленість характеру адміністративно-правового конфлікту нормами адміністративного права (це витікає з того, що в основі протиборства, як і в інших галузях права, може лежати різне розуміння і тлумачення або порушення і недотримання уповноважуваних норм адміністративного права, що зобов'язують і забороняють); 3) адміністративно-правовий конфлікт безпосередньо пов'язаний з конфліктною формою правореалізації.

У результаті учений визначає адміністративно-правовий конфлікт, якщо виникає в процесі правореалізації протиборство, пов'язане з порушенням, застосуванням або тлумаченням норм суб'єктами адміністративного права, один з яких як мінімум наділений владними повноваженнями. Це, вказує учений, – конфлікт, у якому предметом розбіжностей і обговорень є юридичні права, обов'язки і відповідальність суб'єктів адміністративно-правових відносин. Згідно з його точкою зору він проявляється у двох конкретних правових формах: адміністративному спорі і адміністративному правопорушенні [4, с. 108]. На думку А.Б. Зеленцова, поділ правових конфліктів на два основні види – правопорушення і спір про право – виникає з його амбівалентності як соціального конфлікту, здатного носити як деструктивний, так і конструктивний характер [4, с. 122].

У концептуальному плані, дійсно, вирішення цього питання представляється можливим на основі інтерпретації адміністративного спору й адміністративного правопорушення як двох різновидів адміністративно-правового конфлікту.

Таким чином, адміністративно-правовий конфлікт може виступати у двох правових формах: адміністративно-правовий спір, адміністративне правопорушення.

Висновок. Адміністративну юрисдикцію можна визначити як процесуальну діяльність компетентних органів влади (суб'єктів адміністративної юрисдикції), що здійснюється в установленому порядку (судовому або позасудовому), з метою розгляду і вирішення адміністративно-правового конфлікту, який може виступати у двох правових формах: адміністративно-правовий спір; адміністративне правопорушення.

Своє юридичне оформлення адміністративно-правовий конфлікт отримує в адміністративній справі. А з урахуванням того, що термін «адміністративна справа» відбиває не лише юрисдикційне правозастосування у зв'язку з адміністративно-правовим конфліктом, але і торкається питань розпорядчо-виконавчого правозастосування, вид адміністративних справ, що розглядається

нами, може бути позначений як «адміністративно-юрисдикційні справи». У свою чергу, зважаючи на специфіку адміністративно-конфліктної ситуації, відносно якої застосовується закон, адміністративно-юрисдикційні справи можуть бути класифіковані на справи по адміністративно-правових спорах, справи про адміністративні правопорушення.

Література

1. Административное право. Учебник. Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. – М. 2001, 560 с.
2. Арапов Н.Т. Проблемы теории и практики правосудия по гражданским делам. Л. 1984, 315 с.
3. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж. 1976, 298 с.
4. Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами. М. 2001, 260 с.
5. Иванов А.В. Административная юрисдикция налоговых органов РФ. Монография. Нижний Новгород. 1999, 189 с.
6. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов. 2001, 235 с.
7. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М. 1968, 196 с.
8. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М. 1979, 215 с.

