

М. М. Романяк

кандидат юридичних наук, доцент, професор
Інституту Управління державної охорони України
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ФОРМ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ

У статті на підставі узагальнення наявних теоретико-правових досліджень проблеми юрисдикції, адміністративної юрисдикції виокремлено наукові підходи, які визнаються більшістю вчених під час встановлення їхньої сутності та сутності процесуальних форм реалізації адміністративної юрисдикції. Правозахисна спрямованість позасудової адміністративної юрисдикції є підставою виокремлення відповідного виду процесуальної форми – позасудової, у межах якої розрізняється адміністративно-юрисдикційний процес і провадження за скаргами громадян. Судова адміністративна юрисдикція і процесуальна форма її реалізації – адміністративне судочинство – є окремою процесуальною формою реалізації адміністративної юрисдикції.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, процесуальна форма, адміністративний юрисдикційний процес, адміністративне судочинство, процесуальна форма.

Постановка проблеми. Необхідність проведення теоретико-правових досліджень проблеми сутності адміністративної юрисдикції та процесуальних форм її реалізації ґрунтується на тривалому формуванні єдиних правових основ адміністративної процедури, що мають бути відображені в окремому кодифікованому нормативно-правовому акті, що приймається з метою уніфікації, упорядкування процедур реалізації державно-владних повноважень та гарантування дотримання прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб. Як універсальний юридичний термін, що позначає правове явище певного характеру і змісту, юрисдикція взагалі й адміністративна юрисдикція зокрема аналізувались ученими – представниками різних галузей права. Про актуальність проблеми визначення сутності адміністративної юрисдикції та процесуальних форм її реалізації свідчить і аналіз проектів законів. Так, було підготовлено декілька проектів адміністративно-процедурних кодексів, проекти законів про нормативно-правові акти. Слід вказати і на ситуативний характер сучасних інтенсивних змін до адміністративного процесуального законодавства, що відбулись тільки протягом останніх трьох років.

Вказане свідчить про актуальність подальшого наукового аналізу сутності адміністративної юрисдикції, визначення і характеристики процесуальних форм її реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження зазначеної проблеми у наукових роботах здійснювали В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Є.В. Додін, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.І. Миколенко, Н.Р. Нижник, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, А.О. Селіванов, М.М. Тищенко та інші. Цікаву концепцію сутності адміністративних неюрисдикційних проваджень у діяльності органів внутрішніх справ обґрунтовує В.Ю. Шильник. Новаторський характер має дисертаційне дослідження Я.Л. Іваненко, яка досліджувала проблематику сутності, змісту та видів адміністративних неюрисдикційних проваджень. Наукове дослідження, присвячене характеристиці органів державної податкової служби як суб'єктів адміністративної юрисдикції, підготував А.А. Горшко. Слід вказати на роботи таких російських учених: Ю.О. Дмитрієва, І.О. Полянського, Є.В. Трофімова, М.Д. Загряцкова, В.Ф. Захарова, С.В. Комлева, О.О. Петрухіна, Н.Г. Саліцевої та інших. Їхні праці покладені в основу формування підходу щодо визначення сутності адміністративної юрисдикції та процесуальних форм її реалізації.

Мета статті – на підставі узагальнення наявних теоретико-правових досліджень проблеми юрисдикції, адміністративної юрисдикції виокремити наукові підходи, які визнаються більшістю учених під час встановлення їхньої

сутності та сутності процесуальних форм реалізації адміністративної юрисдикції.

Виклад основного матеріалу. Правове значення юрисдикції розкрито у теорії права, а специфіка предмета певної галузі права позначається на конкретизації її змісту у відповідній галузевій юридичній науці. Вченими, які досліджують проблеми у галузі теорії права, юрисдикцію визначено з компетенційних позицій різного рівня: 1) як діяльність органів, уповноважених щодо розгляду юридичних справ (конкретних життєвих випадків, стосовно яких здійснюється застосування закону) та винесення щодо них юридично обов'язкових рішень [1, с. 116]; 2) компетенції судових органів щодо розгляду цивільних, кримінальних та інших справ; 3) коло справ, які певний суд має право розглядати і вирішувати; 4) коло питань, що належать до ведення держави або державної установи [2, с. 360]; 5) встановлену нормами права сукупність повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів права розглядати та вирішувати правові спори, справи про правопорушення, встановлювати факти, надавати правові оцінки, застосовувати санкції [3, с. 1011]. Отже, у теоретичному аспекті відсутній єдиний підхід щодо визначення суб'єктної складової юрисдикційних відносин. Учені єдині у думці щодо позначення терміном «юрисдикція» компетенційної складової правового статусу органу, уповноваженого на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що означає сувору регламентацію нормами чинного законодавства меж і кола юрисдикційних повноважень.

Галузеві наукові дослідження з адміністративного права представлені роботами, в яких термін «адміністративна юрисдикція» розкривається із позицій компетенції щодо застосування заходів адміністративного примусу, притягнення до адміністративної відповідальності. Слід вказати і на ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України [4], в якій визначено юрисдикцію адміністративних судів.

Водночас має місце підхід, за яким адміністративна юрисдикція розкривається через встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління (у нашому випадку сказане поширюється і на сферу місцевого самоврядування), спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та у деяких ви-

падах загальними (звичайними) судами. Такий підхід названо «широким», він не передбачає включення до нього юрисдикції адміністративних судів, для позначення якої запропоновано термін «адміністративно-судовий процес» [5, с. 491–492].

Узагальнення наведених вище підходів дозволяє вказати також на розбіжність у поглядах учених щодо суб'єктної складової адміністративних юрисдикційних відносин за умови практичної відсутності розбіжностей під час визначення адміністративної юрисдикції як компетенції органів, що мають владні повноваження. Загальним і таким, що відмежовує адміністративну юрисдикцію від інших видів юрисдикції, можна назвати підхід, який передбачає її визначення із позицій встановленого законом порядку розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ у певній сфері суспільних відносин – в управлінській сфері. Стосовно юрисдикції адміністративних судів цілком прийнятним є підхід щодо виокремлення судової адміністративної юрисдикції.

Серед учених не виникає принципових застережень щодо визначення юрисдикції за компетенційним підходом. Проте виникає необхідність розкриття змісту терміна «адміністративний» як такого, що дозволяє окреслити коло поширення компетенції суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Звернення до підручників з адміністративного права дозволяє виокремити підхід щодо визначення адміністративно-правових відносин як врегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин, у яких їхні сторони (суб'єкти) взаємопов'язані і взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав та обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами. Вони формуються, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні у зв'язку із здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій. Вони завжди мають публічно-правовий характер, оскільки один із їхніх суб'єктів обов'язково має юридично-владні повноваження щодо інших учасників таких відносин [5, с. 172–173].

Адміністративно-правові відносини завжди є публічно-правовими, пов'язаними з реалізацією публічно-владних повноважень чітко визначеними чинним законодавством суб'єктами – ор-

ганами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень. Проте наведений підхід щодо визначення адміністративно-правових відносин не дозволяє охопити відносини у сфері судової адміністративної юрисдикції, у зв'язку з чим логічно постає питання про сутність відповідних судових юрисдикційних відносин, вирішення якого потребує окремого системного аналізу.

У межах публікації та на захист гіпотези про необхідність наукового опрацювання сутності відносин у сфері адміністративного судочинства (реалізації судової адміністративної юрисдикції) слід навести завдання адміністративного судочинства, які відрізняються від завдань позасудової юрисдикції органів державної виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до ст. 2 КАС України основним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Учені розрізняють і інші (допоміжні) завдання, зокрема: а) правова охорона певних публічно-правових відносин, підтримання законності у сферах функціонування органів виконавчої влади та інших публічно-владних органів; б) правосуддя – збір і аналіз правових і фактичних даних та прийняття відповідного рішення, виконання якого, якщо це необхідно, забезпечується примусовою силою держави; в) судовий контроль – перевірка правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень під час розгляду і вирішення публічно-правових спорів; г) правовідновлення – здійснення адміністративним судом усіх необхідних заходів для остаточного захисту прав і свобод невіддільних суб'єктів публічно-правових відносин; д) превенція – попередження порушень прав і свобод невіддільних суб'єктів та режиму законності у сфері публічно-правових відносин; з'ясування правових причин і обставин правопорушень; недопущення порушень прав і свобод громадян у майбутньому [5, с. 404]. Цей підхід відображає особливість судової адміністративної юрисдикції як певної форми право-

суддя – правосуддя в адміністративних справах, її відмінність від позасудової, у межах якої правосуддя не здійснюється.

Водночас відмінності у спрямованості і змісті судової і позасудової адміністративної юрисдикції не є перешкодою виокремлення її процесуальних форм, які, відповідно, повинні також відрізнятися за змістом.

На думку вчених, адміністративною юрисдикцією слід назвати діяльність, під час якої має бути вирішено юридичну справу, здійснено правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, вчинено юридично-владне рішення щодо застосування відповідної правової санкції, відновлено порушене право [5, с. 506]. На відміну від адміністративних юрисдикційних (негативних) відносин, позитивні (неюрисдикційні) відносини стосуються суто виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів і не пов'язані із здійсненням правового захисту [5, с. 503].

За презентованим підходом доцільно приєднатися до думки вчених щодо розмежування адміністративних юрисдикційних і неюрисдикційних відносин, у межах яких здійснюється, відповідно, адміністративна негативна і позитивна види діяльності. Негативна адміністративна юрисдикція завжди стосується правового захисту, а позитивна – реалізації управлінських функцій.

Вказуючи на сутність правового захисту, можна навести усталене визначення змісту захисних відносин. Захисні відносини є завжди правовими і виникають із фактів неправомірної поведінки суб'єкта; спрямовані на притягнення до відповідальності осіб, які вчинили правопорушення, відновлення порушених прав та інтересів, застосування заходів фізичного примусу, передбачених у санкціях норм заборонного характеру. У захисних правовідносинах реалізується захисна функція права [6, с. 289].

У контексті наведеної пропозиції доречно вказати на існування підходу щодо введення до наукового обігу терміна «адміністративний юрисдикційний процес», яким позначено форму реалізації адміністративної відповідальності [7, с. 202–223]. За цим підходом виникає потреба подальшого уточнення належності відносин у сфері судової адміністративної юрисдикції до процесуальних та доречності виокремлення її процесуальної форми. Крім того, залишається також питання про процесуальну форму, наприклад, діяльності щодо розгляду звернень громадян, притягнення до дисциплінарної від-

повідальності, здійснення контролю та нагляду органами державної виконавчої влади та інших видів діяльності суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави, для яких характерні ознаки, властиві провадженням.

Безумовно, наведений підхід щодо виокремлення адміністративно-юрисдикційного процесу як процесуальної форми реалізації адміністративної відповідальності цілком прийнятний. Однак у наукових роботах з адміністративного права доведено доцільність позначення категорією «адміністративний процес» сукупності взаємопов'язаних адміністративних проваджень, що мають як юрисдикційний, так і неюрисдикційний характер (В.Б. Авер'янов, О.В. Кузьменко та інші).

Аналізуючи питання сутності адміністративної юрисдикції, слід вказати на підхід І.П. Голосніченка, який доводив зв'язок адміністративно-юрисдикційного процесу із двома напрямками юрисдикційної діяльності: 1) вирішення адміністративно-правових спорів; 2) застосування заходів адміністративного примусу; а розгляд скарг громадян віднесено до самостійної групи норм, що регулюють адміністративно-правовий порядок поновлення прав і свобод людини та громадянина. Залежно від суб'єкта вирішення це провадження розділено на два підвиди: провадження у справах за скаргами, що вирішуються в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами, і провадження за скаргами, що вирішуються у судовому порядку (адміністративна юстиція) [8, с. 25].

Наведений підхід І.П. Голосніченка може бути врахований і під час виокремлення видів процесуальних форм реалізації адміністративної юрисдикції. Так, визнання правозахисної спрямованості позасудової адміністративної юрисдикції є підставою для виокремлення відповідного виду процесуальної форми – позасудової, у межах якої доцільно розрізняти адміністративно-юрисдикційний процес і провадження за скаргами громадян. Судова адміністративна юрисдикція і процесуальна форма її реалізації – адміністративне судочинство – є окремою процесуальною формою реалізації адміністративної юрисдикції.

Висновки і пропозиції. Отже, термін «юрисдикція» у теорії права розкривається із позицій компетенції органів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Також є усталеною думка про позначення вказаним терміном діяльності судів

під час здійснення правосуддя у справах. У науці адміністративного права також майже не існує розбіжностей щодо визначення адміністративної юрисдикції за компетенційним підходом, проте виникає питання щодо суб'єктної складової відповідних відносин. У чинному законодавстві, що регулює вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами, термін «юрисдикція» прямо застосований і передбачає розкриття через перелік спорів, які вирішує адміністративний суд. Теоретичні напрацювання у напрямі встановлення сутності адміністративної юрисдикції представлені роботами, в яких доведено доцільність позначення цим терміном негативної діяльності суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Процесуальна форма такої діяльності визначена терміном «адміністративно-юрисдикційний процес». Водночас ученими доведено, що адміністративний процес є сукупністю адміністративних юрисдикційних і неюрисдикційних проваджень, хоча у чинному законодавстві (в КАС України) адміністративний процес розкритий із позицій розгляду справ адміністративної юрисдикції в адміністративних судах. З огляду на викладене, вважаємо, що питання про процесуальну форму реалізації адміністративної юрисдикції потребує подальшого наукового опрацювання, під час здійснення якого доцільно врахувати правозахисну спрямованість позасудової адміністративної юрисдикції та її процесуальної форми – позасудової. У її межах виокремлено адміністративно-юрисдикційний процес і провадження за скаргами громадян. Процесуальну форму реалізації судової адміністративної юрисдикції – адміністративне судочинство – відокремлено від позасудової процесуальної форми адміністративної юрисдикції. Подальше дослідження сутності процесуальної форми судової адміністративної юрисдикції – адміністративного судочинства – передбачає критичний аналіз теоретичних положень щодо визначення сутності адміністративних правовідносин.

Список використаної літератури:

1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
2. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О.В. Зайчука. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2012. – 1019 с.

- | | |
|--|--|
| <p>4. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 6.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.</p> <p>5. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]: у 2 т. Т. 1 / ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. – К.: Юрид. думка, 2007. – 592 с.</p> <p>6. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) /</p> | <p>О.Ф. Скакун, Д.А. Бондаренко; под общ. ред. О.Ф. Скакун. – Харьков: Эспада, 2007. – 488 с.</p> <p>7. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: [навч. посіб.] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.</p> <p>8. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: [навч. посіб.] / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.</p> |
|--|--|

Романяк М. М. Сущность административной юрисдикции и процессуальных форм ее реализации: отдельные вопросы определения

В статье на основании обобщения существующих теоретико-правовых исследований проблемы юрисдикции, административной юрисдикции выделены научные подходы, которые признаются большинством учёных при установлении их содержания и содержания процессуальных форм реализации административной юрисдикции. Правозащитная направленность внесудебной административной юрисдикции является основанием выделения соответствующего вида процессуальной формы – внесудебной, в пределах которой определены административный юрисдикционный процесс и производство по жалобам граждан. Судебная административная юрисдикция и процессуальная форма её реализации – административное судопроизводство – выступают отдельной формой реализации административной юрисдикции.

Ключевые слова: административная юрисдикция, процессуальная форма, административный юрисдикционный процесс, административное судопроизводство, процессуальная форма.

Romaniak M. M. The essence of administrative jurisdiction and procedural forms of its implementation: some issues of definition

The most recognized scientific approaches on issues of administrative jurisdiction and the content of the procedural form of its implementation are selected on the basis of generalization of existing theoretical and legal research on such issues. Human rights orientation of extrajudicial administrative jurisdiction is the basis of the selection of the appropriate procedural forms – extrajudicial, within which administrative-jurisdictional process and procedure on complaints of citizens are defined. The judicial administrative jurisdiction and procedural form of its implementation – administrative proceedings – is a separate administrative jurisdiction implementation form.

Key words: administrative jurisdiction, procedure, administrative-jurisdictional process, administrative proceedings, procedural form.