

Т.М. ДОВГАНЬ. «АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС» ТА «АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ»: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Висвітлюється питання співвідношення понять «адміністративний процес» та «адміністративна юрисдикція». Зокрема, розглядається структура адміністративного процесу та юридична природа адміністративної юрисдикції. Висвітлюються думки українських адміністративістів з точки зору широкого та вузького розуміння адміністративного процесу.

Дається характеристика змісту адміністративної юрисдикції як одного із важливих та ефективних засобів захисту прав громадян.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, адміністративний процес, адміністративне провадження, процесуальна стадія.

Рассматриваются теоретические вопросы соотношения понятий «административный процесс» и «административная юрисдикция». Анализируется структура административного процесса и юридической природы административной юрисдикции.

Ключевые слова: административный процесс, административная юрисдикция, административное производство, процессуальная стадия.

The theoretical questions of correlation of concepts «administrative process» and «administrative jurisdiction» are examined in this article, the structure of administrative process and legal nature of administrative jurisdiction is analysed.

Key words: administrative process, administrative jurisdiction, administrative proceeding, procedural stage.

У процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів, насамперед органів виконавчої влади, вирішується величезний обсяг індивідуально-конкретних справ, що стосується різноманітних суб'єктів – громадян та інших фізичних осіб, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян тощо. З цих позицій досить актуальними є з'ясування питання про співвідношення понять «адміністративний процес» та «адміністративна юрисдикція».

У зв'язку з цим метою даної статті є розгляд теоретичних питань співвідношення понять «адміністративний процес» та «адміністративна юрисдикція», з'ясування структури адміністративного процесу, юридичної природи адміністративної юрисдикції.

Наукові дискусії останніх років стосовно поняття адміністративного процесу сформуливали декілька підходів до його розуміння. Тому в адміністративно-правовій науці прийнято розглядати адміністративний процес в широкому й вузькому значеннях.

Деякі дослідники вважають, що такого цілісного явища, як адміністративний процес, не існує. Так, на думку В.Б. Авер'янова, широке тлумачення адміністративного процесу як адміністративного правозастосування нічого конструктивного в собі не містить, оскільки дублює відоме явище «правозастосування». Натомість серед чотирьох якісно неоднорідних сфер процесуальної діяльності, урегульованих нормами адміністративного права (адміністративного судочинства – розгляду справ в адміністративних судах; управлінського адміністративного

процесу – прийняття нормативних та індивідуальних актів; квазіюрисдикційного адміністративного процесу – реалізація повноважень органів виконавчої влади з розгляду скарг приватних осіб; юрисдикційного адміністративного процесу – порядком застосування заходів адміністративного примусу), «найбільш прийнятним варіантом застосування дефініції «адміністративний процес» було б поширення її виключно на сферу адміністративної юстиції»¹.

У широкому значенні адміністративний процес – встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління, спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та, у відповідних випадках, загальними (звичайними) судами².

Більшість українських адміністративістів підтримують концепцію широкого розуміння адміністративного процесу. Зокрема, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко визначають адміністративний процес «як вид юридичного процесу, який регламентує порядок розгляду та розв'язання конкретних адміністративних справ, як діяльність, що ґрунтується на нормах адміністративного процесуального права, виконавчих органів держави, їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в низці випадків – і матеріальних норм інших галузей права»³.

І.П. Голосніченко адміністративним процесом вважає «врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їх посадовими особами при здійсненні функцій державної виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин»⁴. На цій основі автор пропонує розрізняти дві частини адміністративного процесу – адміністративно-процедурну (прийняття адміністративних актів) та адміністративно-юрисдикційні (розгляд справ про адміністративні правопорушення, адміністративне оскарження та адміністративне судочинство)⁵.

В.К. Колпаков визначає адміністративний процес «як діяльність виконавчо-розпорядчих органів з реалізації матеріальних норм адміністративного права, тобто як порядок реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ»⁶.

З точки зору широкого розуміння адміністративного процесу у його структурі розрізняють такі елементи: неюрисдикційні і юрисдикційні провадження, стадії, етапи та процесуальні дії. До юрисдикційних проваджень відносять: провадження по скаргах громадян, дисциплінарні провадження, провадження по застосуванню заходів адміністративного попередження та припинення, провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративне провадження – це єдність послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ. Отже, провадження – це частина процесу, а процес – це сукупність проваджень. Тобто кожне адміністративне провадження являє собою сукупність дій, що послідовно здійснюються, та актів, що ухвалюються, воно розгортається у часі та проходить ряд послідовних, тісно пов'язаних між собою стадій, що змінюють одна одну.

Процесуальна стадія – це відносно уособлена, відділена часом і логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та

розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного правопорушення, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах⁷.

Виділяють такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності: стадія аналізу ситуації; стадія прийняття рішення у справі (наказу, постанови, інструкції); стадія оскарження або опротестування рішення у справі (ця стадія не є обов'язковою і присутня тоді, коли особа не задоволена винесеним рішенням); стадія виконання прийнятого рішення, якщо воно не оскаржене або залишене без змін.

У свою чергу кожна стадія адміністративно-процесуальної діяльності складається з певних проміжних фрагментів, так званих процесуальних етапів, яким притаманна наявність своїх безпосередніх цілей і завдань, а також кола суб'єктів їх здійснення.

У вузькому значенні адміністративний процес розглядають як провадження в справах про адміністративні правопорушення й застосування до правопорушників адміністративних стягнень⁸. Показовою у цьому сенсі є позиція Н.Г. Саліщевої, яка ще у 60-х роках зазначала, що адміністративний процес у правовому сенсі є порядком здійснення юрисдикції та застосування процесуальних норм і починається виключно у разі виникнення спору та необхідності проведення юрисдикційної оцінки тієї чи іншої дії⁹.

Юрисдикція (лат. *jurisdiction* – судочинство, від *jus* (*juris*) – право і *dicere* – говорити, проголошувати) – встановлена законодавством сукупність повноважень відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування розглядати та вирішувати правові спори і справи про правопорушення, давати правову оцінку діям осіб або інших суб'єктів права з точки зору їх правомірності або неправомірності, застосовувати санкції до правопорушників. За характером справ, що розглядаються, юрисдикція може бути адміністративною, конституційною та ін.¹⁰

Адміністративна юрисдикція – це один із важливих та ефективних засобів захисту прав громадян. Одразу ж слід зауважити, що в адміністративно-правовій науці немає чітко визначеного підходу відносно суті, змісту та обсягу адміністративної юрисдикції.

В одній із юридичних енциклопедій знаходимо таке трактування адміністративної юрисдикції. Адміністративна юрисдикція – це правоохоронна діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених законодавством розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення¹¹. На думку Ю.П. Битяка, адміністративна юрисдикція – це розгляд адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення в установленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), яких наділено правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення¹².

Л.С. Анохіна у своєму дисертаційному дослідженні пропонує наступне визначення адміністративної юрисдикції: «адміністративна юрисдикція – це сукупність нормативно встановлених повноважень відповідних суб'єктів, які направлені на здійснення діяльності, пов'язаної з вирішенням індивідуальних адміністративних справ по факту вчинення адміністративного правопорушення, де однією зі сторін виступають громадянин або недержавна організація (юридична особа), з винесенням постанов у встановлених законом формах і порядку, тобто застосування заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень»¹³.

Адміністративно-правовий спір, як предмет юрисдикційного провадження, є

спір про право адміністративне, яке виникає між учасниками управлінських відносин у зв'язку з порушенням діючих правових норм однією із сторін цих відносин. Тобто, порушуються права і законні інтереси однієї сторони діями іншої сторони. Варто звернути увагу на те, що спори такого роду виникають за ініціативою керованої сторони (наприклад, при оскарженні неправомірних управлінських дій або рішень). Проте вони можуть мати місце і за ініціативою суб'єкта управління (наприклад, при порушенні справи про адміністративне правопорушення), а також за ініціативою правоохоронних органів (наприклад, при опротестуванні органами прокуратури актів чи дій виконавчих органів)¹⁴.

Однією із сторін адміністративно-правового спору завжди є той чи інший орган виконавчої влади (посадова особа), чії дії або рішення служать предметом конкретного спору.

В той же час зазначимо, що для адміністративної юрисдикції важливою умовою вирішення спору про право є обов'язкова правова оцінка поведінки учасників спору. Відповідно, розглянувши скаргу на неправомірні дії посадової особи, орган, який її розглянув, може визнати оскаржені дії незаконними або ж, навпаки, законними. Звичайно, що в другому випадку очевидна відмова в задоволенні скарги.

Отже, адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикційної діяльності органів державної влади і виступає як складова частина реалізації виконавчої влади, а саме є специфічним різновидом правоохоронної діяльності її органів. А застосування заходів державного впливу в адміністративному порядку без звернення до суду, як і адміністративний порядок розв'язання спорів, становить зміст адміністративної юрисдикції.

При характеристиці адміністративно-юрисдикційного провадження слід врахувати наступне. Крім його основного предмету, тобто адміністративно-правових спорів, є достатні підстави для того, щоб віднести до нього ряд інших дій, здійснюваних виконавчими органами (посадовими особами). Іншими словами, крім традиційного трактування адміністративно-юрисдикційного провадження, можна розглядати його в більш широкому варіанті. Тобто, не зводити його виключно до розгляду і вирішення спірних адміністративно-правових ситуацій.

Справа в тому, що відповідно до діючого законодавства органи виконавчої влади (посадові особи), уповноважені на діяльність правоохоронного характеру, в більшості випадків застосовують заходи адміністративного примусу, що не являються заходами адміністративної чи дисциплінарної відповідальності (наприклад, застосування в адміністративному порядку заходів адміністративного припинення). При цьому в центрі уваги також індивідуальна адміністративна справа, яку не можна віднести до чисто процедурних, оскільки для них характерна відсутність застосування примусових заходів. Їх специфіка – відсутність спору, проте за результатами застосування відповідних попереджувальних чи припинювальних заходів можливе його виникнення. Отже, застосування такого роду примусових заходів – прерогатива органів виконавчої влади (посадових осіб).

Чому ж дії такого типу слід віднести до числа адміністративно-юрисдикційних? Перш за все тому, що вони мають яскраво виражений правоохоронний характер, як і всі інші дії юрисдикційного характеру. По-друге, вони передбачаються санкціями адміністративно-правових норм, тобто завдання юрисдикції по спорах і по застосуванню адміністративно-примусових заходів збігаються.

Таким чином, адміністративна юрисдикція фактично включає в свій зміст

процесуальну діяльність по вирішенню адміністративно-правових спорів і по застосуванню адміністративно-примусових заходів, що не носять характер адміністративних стягнень і полягає в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), а також правом вирішення спорів, що виникають по скаргах громадян.

Дослідивши структуру адміністративного процесу та зміст адміністративної юрисдикції, можна зробити наступний висновок. Адміністративний процес та адміністративні юрисдикції, маючи суміжні коріння, не різняться за ознаками владної природи (тобто виконавчої) цих видів діяльності і характеру правозвідносин, які виникають під час діяльності їх суб'єктів. Адже юрисдикційні провадження в адміністративному процесі є складовою виконавчо-розпорядчої діяльності, способом і формою здійснення адміністративної юрисдикції компетентними органами у порядку регламентованому законом.

Враховуючи, що юрисдикційна діяльність органів державного управління є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, а її специфічною рисою є правовий характер, можна стверджувати, що адміністративний процес – це форма функціонування адміністративної юрисдикції. Отже, адміністративна юрисдикція виступає своєрідною властивістю адміністративного процесу, до якої належить різноманітна управлінська діяльність щодо розгляду адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення і по застосуванню адміністративно-примусових заходів та прийняття по них відповідних рішень.

Підсумовуючи викладене вище, слід вказати, що сучасне законодавство, яке регламентує юрисдикційні провадження адміністративного процесу має неоднозначне тлумачення та потребує серйозного доопрацювання. Зазначена сфера діяльності адміністративно-юрисдикційних органів через її специфіку потребує відповідного правового регулювання. Держава зацікавлена в упорядкуванні та удосконаленні юрисдикційної діяльності органів державного управління, тому необхідні чіткі правила, що визначають порядок застосування відповідних засобів державного впливу та забезпечення гарантій правильного та обгрунтованого застосування адміністративної юрисдикції.

1. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 42-43. 2. *Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.*: У 2-х т.: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 477-478. 3. *Бандурка О.М., Тищенко М.М.* Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 16-17, 104-111. 4. *Голосніченко І.П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття): Навч. посіб. – Ірпінь, 1998. – С. 46. 5. *Голосніченко І.П.* Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави// Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Одеса: Юридична література, 2003. – Вип. 19. – С. 26-28. 6. *Колпаков В.К.* Адміністративне право: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 315. 7. *Адміністративне право України: Підручник* / За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 203, 213, 217. 8. Там само. 9. *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С. 12-16. 10. *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голов. редкол.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 6: Т-Я. – 2004. – С. 47, 490. 11. Там само. 12. *Адміністративне право України: Підручник* / За ред. Ю.П. Битяка. – С. 203, 213, 217. 13. *Анохіна Л.С.* Субъекты административной юрисдикции в Украине: Дис... канд. юрид.

наук. – X., 2001. – С. 36. **14.** *Козлов Ю.М.* Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2001. – С. 182-183.