

Д. М. ГЛОБА

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ КОНФЛІКТИ ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Наводяться погляди вчених на правову природу адміністративної юрисдикції, розкривається її предмет через адміністративно-правові конфлікти, визначаються їхні форми вираження, а також форми врегулювання та вирішення.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, адміністративне провадження, адміністративно-правовий конфлікт, правопорушення, спір.

Приводятся взгляды ученых на правовую природу административной юрисдикции, раскрывается ее предмет через административно-правовые конфликты, определяются их формы выражения, а также формы урегулирования и разрешения.

Ключевые слова: административная юрисдикция, административное производство, административно-правовой конфликт, правонарушение, спор.

In this article are presented the views of scholars on the legal nature of administrative jurisdiction, its object is revealed through legal and administrative conflicts, the forms of their expression find its definitions the same way as forms of regulation and resolution.

Key words: administrative jurisdiction, administrative proceedings, legal administrative conflict, offense, dispute

У житті часто трапляються випадки порушення учасниками правовідносин (фізичними та юридичними особами) правових приписів, державних, суспільних чи приватних інтересів, прав і свобод інших осіб. Для усунення конфліктної ситуації, відновлення порушеного права чи покарання порушника, а також попередження можливих порушень у майбутньому, необхідним є втручання компетентного суб'єкта, діяльність якого зводиться до вжиття (застосування) додаткових правових засобів для врегулювання (припинення) правового конфлікту (спору, правопорушення тощо). Такі додаткові правові засоби реалізуються через особливу правоохоронну діяльність, яка включає розгляд справ про правопорушення, інші правові спори та питання і прийняття щодо них відповідних рішень. Зазначеними додатковими правовими засобами в адміністративних правовідносинах виступає адміністративна юрисдикція.

Питання адміністративної юрисдикції для адміністративно-правової науки не є новим. Воно пов'язане з питанням про структуру адміністративного процесу (двох основних концепцій – «управлінської» та «юрисдикційної»), а тому порушувалося майже кожним вченим-адміністративістом, зокрема у працях таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, О.П. Альохін, Л.С. Анохіна, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородин, Ю.А. Ведерніков, І.А. Галаган, Є.С. Герасименко, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, В.В. Зуй, Д.П. Калаянов, Р.А. Каложний, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.А. Круглов, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, О.Є. Луньов, О.І. Миколенко, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокін, Ю.М. Старилов, М.М. Тищенко, Н.В. Хорошак, О.П. Шергін, В.К. Шкарупа та інших.

Проте варто зауважити, що у вищезазначених науковців відсутній єдиний

погляд щодо змісту адміністративної юрисдикції (одні вважають, що предметом адміністративної юрисдикції є лише адміністративні правопорушення, на думку інших, предмет адміністративної юрисдикції стосується всіх адміністративних спорів). Така розбіжність у поглядах вчених-адміністративістів не дозволяє однозначно й повністю сформулювати уявлення про правову природу та предмет адміністративної юрисдикції. А це, в кінцевому підсумку, негативно позначиться на її головному призначенні – правоохоронній функції. Також варто врахувати й відсутність законодавчо встановлених єдиних загальних вимог (норм, принципів) до всіх видів адміністративно-юрисдикційних проваджень, що вимагає наукового вироблення загальних засад здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Тому ми маємо на меті здійснити теоретичне узагальнення поглядів учених на правову природу адміністративної юрисдикції та визначити адміністративну юрисдикцію як правовий засіб вирішення адміністративно-правових конфліктів.

Так, В.К. Колпаков і О.В. Кузьменко зазначають, що необхідність визначення сутності поняття «юрисдикція» спричинена поділом всього масиву адміністративних проваджень на адміністративно-юрисдикційні та адміністративно-регулятивні. До перших належать провадження у справах про адміністративні правопорушення, виконавче провадження, провадження щодо вжиття заходів адміністративного примусу, дисциплінарне провадження, провадження за скаргами та інші. Усе вищеперелічене є провадженнями з вирішення спору про права, а їхній результат – накладення стягнення та відновлення порушених правовідносин¹.

Ю.М. Козлов розглядає адміністративну юрисдикцію як адміністративно-процесуальну діяльність, яка здійснюється у позасудовому або судовому порядку, з метою розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів і застосування адміністративно-примусових заходів. У якості предмета юрисдикційної діяльності вчений вказував конкретні адміністративно-правові спори. На його думку, такого роду спори виникають не тільки з ініціативи керованої сторони, а й з боку керуючої сторони (наприклад, при порушенні справи про притягнення громадян до адміністративної відповідальності)².

Як зазначає А.П. Шергіна, юрисдикція – це самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовчої, правоохоронної діяльності. В якості обов'язкових ознак цієї діяльності вчений вказує: змагальну процедуру вирішення справи; видання юрисдикційного акта у встановленій законом формі та наявність правового спору (правопорушення). При цьому А.П. Шергін неодноразово вказував, що юрисдикція як державно-владна діяльність полягає у застосуванні закону саме до юридичних конфліктів³.

Ю.А. Андріанова під адміністративною юрисдикцією розуміє самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовчої та правоохоронної діяльності, якій притаманна змагальна процедура вирішення справи, видання юрисдикційного акта в установленій законом формі та наявність правового спору. На її думку, адміністративна юрисдикція – це діяльність, яка здійснюється шляхом реалізації відповідних правових норм і вимог, за допомогою заходів як судового, так і позасудового (адміністративного) процесу. Форма життя адміністративної юрисдикції – адміністративний процес. Сфера застосування адміністративного процесу – захист адміністративних правовідносин, вирішення протиріч сторін, викликаних конфліктом інтересів у сфері державного управління та неспівпадінням поглядів на законність і обґрунтованість дій державних органів⁴.

На думку В.А. Круглова, адміністративна юрисдикція – це встановлена зако-

ном сукупність повноважень відповідних державних органів, посадових осіб щодо розгляду та вирішення справ адміністративного правопорушення⁵.

Л.С. Анохіна й О.М. Анохін зазначають, що термін «юрисдикція» охоплює повноваження суб'єктів, які здійснюють правозастосовчу та правоохоронну діяльність. Дослідники вважають, що юрисдикція нерозривно пов'язана з функціонуванням інституту юридичної відповідальності, оскільки остання може бути реалізована тільки в межах юрисдикційного процесу, а тому розглядають її як врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність відповідних суб'єктів щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення та застосування за їх вчинення адміністративних стягнень⁶.

Визначення предмета адміністративної юрисдикції, тобто того «правового явища», яке стає підставою для початку адміністративно-юрисдикційної діяльності, визначає її вид і вповноваженого суб'єкта владних повноважень, який її здійснює, зумовлює необхідність здійснення аналізу її юридичного змісту.

Так, Ю.М. Козлов зазначає, що будь-яка конфліктна ситуація потребує відповідного вирішення. У процесуальному сенсі, на думку вченого, це означає необхідність здійснення певних дій, метою яких є встановлення характеру конфлікту, наприклад спору, джерел його виникнення, учасників конфлікту й наприкінці – ступеня його негативного впливу на існуючий правопорядок, на процес застосування адміністративно-правових норм. Учений також відмічав, що будь-який конфлікт передбачає наявність щонайменше двох учасників. Наприклад, при розгляді індивідуальної справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності є спір, у межах якого особа, будучи правопорушником, вважає факт притягнення її до відповідальності неправомірним. Протилежну позицію мають органи (посадові особи), які офіційно порушили юрисдикційне провадження у даній справі. Отже, наявне протиріччя суб'єктивно-вольового сприйняття конкретного факту, який може стати підставою для прийняття рішення про накладення адміністративного стягнення.

Але це не означає, що в будь-якому випадку при застосуванні адміністративних стягнень до осіб, які притягуються до відповідальності, виникають спірні ситуації. Вочевидь вони з'являються тоді, коли особа, якій висувуються певні претензії з приводу її поведінки, не вважає їх обґрунтованими.

Адміністративна юрисдикція, як зазначав Ю.М. Козлов, знаходить своє вираження у визначенні підстав, які дають можливість і необхідність застосування повноважними органами (посадовими особами) до учасника розглядуваного адміністративно-правового спору, визнаного винним, відповідних заходів адміністративної відповідальності⁸.

У юридичній літературі існує також думка, що адміністративна юрисдикція як процесуальна категорія слугує в кінцевому рахунку цілям правоохорони, забезпечення стабільного правопорядку в адміністративно-правових відносинах. Водночас у межах адміністративно-юрисдикційної діяльності практично здійснюється захист і багатьох інших правовідносин (наприклад, фінансових, трудових, земельних, природноресурсових тощо)⁹.

В.А. Круглов зазначає, що практична реалізація повноважень щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення є адміністративно-юрисдикційною діяльністю або здійсненням стадії розгляду справи та прийняття рішення¹⁰.

І.В. Тимошенко ведучи мову про адміністративну юрисдикцію, розглядає її у

вужькому значенні як діяльність щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення¹¹.

На думку І.О. Картузової, поняття та структура адміністративно-юрисдикційного процесу обумовлені існуванням особливого роду правоохоронної діяльності, зміст якої становить розгляд справ про адміністративні проступки. У свою чергу юрисдикційну діяльність автор визначає як діяльність з розгляду спорів і застосування примусу¹².

І.А. Беленчук зазначає, що для юрисдикційного процесу є обов'язковою правова оцінка поведінки учасників адміністративних правовідносин. При здійсненні адміністративної юрисдикції можливий варіант розв'язання адміністративно-правового спору. Своє вираження воно знаходить у застосуванні до винної сторони відповідних заходів адміністративної відповідальності¹³.

А.П. Шергін зазначає, що застосування матеріальних норм про відповідальність здійснюється в межах відповідного виду юридичного процесу (а не провадження, оскільки це внутрішня структурна категорія юридичного процесу). Виходячи із вимог системності деліктного законодавства, вчений робить висновок про те, що формою реалізації адміністративно-деліктного права є адміністративно-юрисдикційний процес¹⁴.

Таким чином, у теорії адміністративного процесу фактично склалися дві концепції адміністративної юрисдикції: одні науковці вважають, що предметом адміністративної юрисдикції є лише адміністративні правопорушення, на думку інших – предмет адміністративної юрисдикції стосується переважно адміністративних спорів.

Водночас існує комплексний підхід щодо визначення юрисдикції, який об'єднує в собі дві попередні концепції. Згідно зі вказаним підходом юрисдикція визначається як встановлена законодавством сукупність повноважень відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування розглядати та вирішувати правові спори й справи про правопорушення, давати правову оцінку діянням осіб з точки зору їхньої правомірності, застосовувати санкції до правопорушників¹⁵.

Вищенаведене «комплексне» розуміння адміністративної юрисдикції, на нашу думку, найповніше розкриває зміст адміністративної юрисдикції як правового засобу вирішення адміністративно-правових конфліктів, що виникають за будь-якого порушення норм адміністративного права як з боку громадян (провадження про адміністративні правопорушення та дисциплінарні проступки), так і з боку посадових осіб (провадження за скаргами громадян на незаконні дії посадових осіб публічної адміністрації).

Вищенаведене дає нам підстави визначити адміністративно-юрисдикційну діяльність як державно-владну діяльність компетентних органів держави (посадових осіб цих органів), спрямовану на усунення (врегулювання) адміністративно-правових конфліктів, що виникають у процесі реалізації адміністративно-правових норм шляхом розгляду справ про адміністративні та дисциплінарні правопорушення, а також вирішення правових спорів і різного роду правових питань.

Варто зауважити, що адміністративна юрисдикція, залежно від характеру індивідуально-конкретних справ, вимагає певних форм свого вираження, що зумовлює існування декількох видів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Зазначені види мають свої особливості, своє призначення та функції, мають своїх суб'єктів і процесуальні форми здійснення. Види адміністративної юрисдикції

зумовлюють виникнення такого юридичного поняття як «адміністративно-юрисдикційне провадження», яке можна визначити як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність суб'єктів владних повноважень щодо виявлення та попередження адміністративних правопорушень, розгляду індивідуально-конкретних справ по суті та застосування до винних заходів адміністративного примусу, стягнення, адміністративно-поновлюваних заходів або заходів громадського впливу, а також заходів щодо виконання прийнятих постанов з метою попередження правопорушень.

Юридичний аналіз змісту вищенаведених понять «адміністративної юрисдикції» дозволяє нам зробити висновок, що для адміністративно-юрисдикційної діяльності завжди властивим є наявність адміністративно-правових конфліктів, які знаходять своє вираження в таких формах: адміністративно-правові спори; адміністративні правопорушення; дисциплінарні проступки, які «розглядаються» та «вирішуються» у встановленому законом порядку (судовому чи адміністративному) у певній, визначеній законом адміністративно-процесуальній формі (порядку).

1. *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. –К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 282. 2. *Административное право.* Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. – М., 2001. – С. 405, 413-414. 3. *Шергин А. П.* Административная юрисдикция. – М., 1979. – С. 11, 17, 18. 4. *Андрианова Ю. А.* Административная юрисдикция мировых судей в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Саратов, 2004. – С. 11-13. 5. *Круглов В. А.* Теоретические основы, правовые и организационные проблемы производства по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2003. – С. 13. 6. *Анохіна Л. С., Анохін О. М.* Поняття адміністративної юрисдикції // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2004. – Вип. 5. – С. 11-13. 7. *Козлов Ю. М.* Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2007. – С. 474-475. 8. *Козлов Ю. М.* Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2007. – С. 478. 9. *Адміністративне право України* Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – С. 259. 10. *Круглов В. А.* Цит. праця. – С. 13-14. 11. *Тимошенко И. В.* Административная ответственность: Учебное пособие. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2004. – С. 140-141. 12. *Картузова І. О.* Поняття і структура адміністративно-юрисдикційного процесу // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Т. 2. – Одеса: Юридична література, 2003. – С. 154. 13. *Беленчук І. А.* Адміністративне право України: Навч. посіб. – К.: Вид. А.С.К., 2004. – С. 85. 14. *Шергин А. П.* Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы / Административное право и административный процесс: актуальные проблемы: Сб. ст. посвящ. памяти Ю. М. Козлова / Отв. ред.: Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 168. 15. *Юридична енциклопедія:* В 6 т. / Редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 6: Т-Я. – 2004. – С. 490.