

Гуть Н.Ю.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ЮРИСДИКЦІЙНА (ПРАВООХОРОННА) КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У роботі розкрито зміст юрисдикційної та правоохоронної концепцій адміністративного процесу та визначено її вплив на формування системи функцій адміністративного процесу. Зазначається, що юрисдикційна та правоохоронна концепції адміністративного процесу сформувалися в радянському адміністративному праві. Поняття «адміністративний процес» стало для представників цих концепцій «рятувальним» терміном, який дозволив частині адміністративістів відмежувати юрисдикційні та правоохоронні норми від матеріальних норм адміністративного права, а це своєю чергою призвело до розширення змісту поняття «юридичний процес», яке традиційно пов'язувалось винятково із судовим порядком розгляду правопорушень та правових спорів. По-перше, в основу побудови цих концепцій були покладені поняття «адміністративна юрисдикція» та «правоохоронна діяльність». Ця теоретична основа концепцій не спрацьовувала в чисельних практично-прикладних сферах, а тому з часом вони були приречені на занепад як самостійні концепції адміністративного процесу. По-друге, представники юрисдикційної та правоохоронної концепцій поділяли діяльність органів виконавчої влади на два види – примусову (регламентується процесуальними нормами) і непримусову (регламентується матеріальними нормами). Зроблено висновок, що до функцій адміністративного процесу у юрисдикційній та правоохоронній концепціях слід буде віднести охоронну, захисну, контрольну, альтернативну, запобіжну, попереджувальну, виховну та інші функції.

Ключові слова: адміністративний процес, концепції адміністративного процесу, юрисдикційна діяльність, правоохоронна діяльність, функції адміністративного процесу.

Постановка проблеми. Юрисдикційна та правоохоронна концепції адміністративного процесу сформувалися в радянському адміністративному праві. Основною передумовою створення цих концепцій була відсутність чітких критеріїв розмежування матеріальних і процесуальних норм адміністративного права. В умовах відсутності адміністративної юстиції радянські вчені розуміли, що норми, які регламентують порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності (юрисдикційна концепція) та які передбачають порядок реалізації заходів примусу правоохоронного характеру (правоохоронна концепція), за своїм змістом не є матеріальними нормами адміністративного права. Отже, виникла необхідність, по-перше, визначення особливостей цієї групи норм адміністративного права та, по-друге, обґрунтування їх місця в загальній системі норм права. Поняття «адміністративний процес» стало тим «рятувальним» терміном, який дозволив частині адміністративістів відмежувати юрисдикційні та правоохоронні норми від матеріальних норм адміністративного права, а це своєю чергою призвело до розширення змісту

поняття «юридичний процес», яке традиційно пов'язувалось винятково із судовим порядком розгляду правопорушень та правових спорів.

У зв'язку з цим важливим бачиться аналіз юрисдикційної та правоохоронної концепцій адміністративного процесу, які мають свої особливості та впливають на розвиток науки адміністративного права і розвиток національного адміністративного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання щодо визначення змісту юрисдикційної та правоохоронної концепцій адміністративного процесу піднімалися в працях Т.О. Абова, Н.Б. Зейдер, Є.В. Додіна, М.Я. Масленнікова, В.М. Протасова, Н.Г. Саліщевої та інших вчених. Особливість цих концепцій завжди полягала у тому, що вони ніколи не заперечували процесуально-правову природу судових проваджень, але при цьому наполегливо доводили необхідність розширення змісту юридичного процесу. Тобто пропонували розглядати юридичний процес не тільки як форму діяльності суду щодо розгляду правопорушень та правових спорів, а і як форму діяльності інших державних органів та органів

місцевого самоврядування щодо розгляду правопорушень та спорів, які виникають між пересічними громадянами та органами публічної влади. Водночас ця концепція майже зникла з сучасних джерел науки адміністративного права, що пояснюється насамперед відсутністю чітких критеріїв визначення змісту понять «юрисдикційна діяльність» та «правоохоронна діяльність».

Отже, огляд основних положень юрисдикційної та правоохоронної концепцій адміністративного процесу є корисним для розуміння функціонального призначення адміністративного процесу в сучасній системі юридичних процесів України.

Постановка завдання. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є наступні:

1) визначити основні положення юрисдикційної та правоохоронної концепцій адміністративного процесу;

2) охарактеризувати особливості впливу юрисдикційної та правоохоронної концепцій на формування системи функцій адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. В радянському адміністративному праві частина науковців відмовилась дотримуватись так званого «вузького розуміння юридичного процесу» та спробувала розширити сприйняття юридичного процесу до правозастосовної діяльності компетентних органів по вирішенню спорів та застосуванню заходів примусу (Т.О. Абова, Н.Б. Зейдер, В.М. Протасов, Н.Г. Саліщева, В.М. Щеглов, П.Ф. Єлісейкін та інші) [1; 2; 3; 4; 5; 6].

У юридичній літературі були представлені і праці, в яких науковці не заперечували існування управлінського (позитивного) адміністративного процесу, проте зосереджувались лише на характеристичні адміністративно-юрисдикційного процесу. Яскравим представником такого підходу є М.Я. Масленніков, який у монографії «Адміністративно-юрисдикційний процес» розкриває особливості цього виду юридичного процесу [7].

Розглянемо ключові постулати, на яких базується сьогодні юрисдикційна концепція адміністративного процесу.

Перший постулат полягає в тому, що в основу концепції була покладена юрисдикційна діяльність. Наприклад, М.Я. Масленніков зазначає: «... як і будь-яка юрисдикційна діяльність, адміністративна юрисдикція тісно пов'язана з виникненням правового конфлікту» [7, с. 21]. Саме тому М.Я. Масленніков доходить висновку, що у сфері адміністративної юрисдикції адміністративно-

правові санкції застосовуються лише до громадян, які були визнані в законному порядку винними у скоєнні адміністративного проступку.

Водночас саме цей постулат мав найбільше нарікань з боку противників концепції юрисдикційного адміністративного процесу. По-перше, юрисдикційна діяльність у працях науковців набувала кожного разу суб'єктивного змісту. В одному випадку юрисдикційну діяльність пов'язують з розглядом компетентними органами правопорушень та правових спорів, в другому – з розглядом компетентними органами правопорушень, правових спорів, а також із застосуванням заходів адміністративного попередження. Кожне наступне визначення адміністративної юрисдикції розширює його зміст та, відповідно, розширює уявлення про адміністративно-юрисдикційний процес. По-друге, намагання адміністративістів прив'язати зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності до вирішення правових конфліктів теж не давало позитивних результатів. Наприклад, підставою скарги, яка подається в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян», є правовий конфлікт, що виникає між особою та, наприклад, органом публічної адміністрації [8]. Більшість же науковців, що займалися проблемами адміністративно-юрисдикційної діяльності, стверджували, що адміністративний порядок розгляду скарг не належить до структури адміністративно-юрисдикційного процесу, а сам факт подання скарги не свідчить про наявність правового конфлікту. Зокрема, Н.Г. Саліщева зазначає, що у сфері виконавчої та розпорядницької діяльності спори між сторонами адміністративно-правових відносин складають незначне число всіх справ, що вирішуються апаратом управління, а тому вирішення таких спорів не належить до структури адміністративно-юрисдикційного процесу [5, с. 12]. По-третє, складність сприйняття змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності була зумовлена і тим, що в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення чітко розмежовується процесуальний статус осіб, які вправі складати протокол про адміністративні правопорушення, та осіб, які вправі накладати адміністративні стягнення. Йдеться про велику кількість державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, до того

ж коло осіб, які вправі складати протокол про адміністративні правопорушення, не співпадає з колом осіб, які вправі накладати адміністративні стягнення. Наприклад, дії вповноваженої посадової особи по складанню протокола про адміністративні правопорушення здійснюються в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення, але вони не пов'язані з остаточним вирішенням адміністративної справи. Таким чином, можна дійти алогічних висновків. Якщо адміністративно-юрисдикційну діяльність досліджувати як розгляд компетентними органами правопорушень та правових спорів, то виходить, що винесення адміністративною комісією рішення про накладення адміністративного штрафу буде визнане процесуальною діяльністю, а складення поліцейським протоколу про адміністративне правопорушення – «ні».

Схожа ситуація склалась і з поняттям правоохоронна діяльність, яка набуває кожного разу суб'єктивного змісту залежно від поглядів дослідника. Національне ж законодавство чітких визначень не пропонує. У зв'язку з цим постійно виникають дискусії щодо віднесення чи ні до правоохоронної діяльності заходів профілактичного, превентивного характеру або контрольних заходів.

Таким чином, юрисдикційна та правоохоронна концепції адміністративного процесу мали теоретичну першооснову, яка в чисельних практично-прикладних сферах не спрацьовувала. Концепції не давали відповідей на запитання практики, а тому з часом були приречені на занепад як самостійні концепції адміністративного процесу. Наприклад, в концепції широкого трактування адміністративного процесу про юрисдикційний процес згадують лише як про один із видів адміністративного процесу.

Другий постулат, на якому базується юрисдикційна та правоохоронна концепція полягає у тому, що представники цих концепцій не намагались переглянути поділ норм права на матеріальні та процесуальні, а лише намагались конкретизувати зміст процесуальних норм. В цьому питанні їм допомагали розробки науковців з цивільного та кримінального процесів. Наголошувалось, що цивільний та кримінальний процеси є способами забезпечення обов'язковості норм матеріального права і застосування заходів примусу до осіб, які порушили норми права [9, с. 188–189]. Наприклад, Н.Г. Саліщева заявляла: «... якщо відсутній спір між сторонами адміністративного правовідношення, чи не вирішується питання про застосування примусу, то нема і адміністратив-

ного процесу» [5, с. 12]. Тобто адміністративно-юрисдикційний процес намагалися пов'язати із застосуванням заходів адміністративного примусу. Якщо досліджувати зміст та класифікацію заходів адміністративного примусу поглиблено, а не на рівні навчально-методичного матеріалу, то помітимо, що в науковій літературі відсутня єдина думка стосовно заходів, які слід включати до змісту адміністративного примусу. Наприклад, в навчально-методичній літературі з адміністративного права пропонують виділяти три види – заходи попередження, припинення, адміністративні стягнення, в науковій літературі цей перелік іноді збільшують до п'яти видів – заходи попередження, припинення, адміністративної відповідальності, процесуально-забезпечувальні та адміністративно-відновлювальні заходи. При цьому частина науковців заперечує доречність виділення самостійної групи процесуально-забезпечувальних заходів (А.Т. Комзюк), друга частина – проти включення до складу адміністративного примусу групи заходів попередження (Д.М. Бахрах), а третя частина наголошує на необхідності включення до складу адміністративного примусу, так званих адміністративно-відновлювальних заходів (О.І. Миколенко). Який адміністративний примус слід взяти за основу під час визначення як адміністративно-юрисдикційної діяльності, так і змісту адміністративно-юрисдикційного процесу?

Теж саме відбувалося і з правоохоронною концепцією адміністративного процесу. Порівняння цивільного та кримінального процесуального права, кримінального та кримінального процесуального права приводило представників цієї концепції до висновку, що правоохоронні норми зосереджені винятково в межах процесуальних галузей права. На цій підставі робився висновок про процесуальну природу всіх правоохоронних адміністративних норм. Як вже зазначалося, адміністративне право порівняно з вище згаданими галузями права є більш складно сконструйованим симбіозом правових норм, де іноді неможливо провести чітку межу між матеріальною та процедурною нормами, між правозабезпечувальною та правоохоронною нормами, між правоохоронною та правозахисною нормами тощо.

Намагання представників юрисдикційної та правоохоронної концепцій розділити діяльність органів виконавчої влади на два види – примусову (регламентується процесуальними нормами) і непримусову (регламентується матеріальними нормами), породжували суперечності в теорії

адміністративного права та процесу. Виходило, що діяльність органів виконавчої влади, яка не пов'язана із застосуванням адміністративного примусу, регулюється матеріальними нормами, тоді як матеріальні норми у принципі не можуть регулювати діяльність органів публічної адміністрації, вони лише закріплюють об'єм повноважень, який ці органи можуть реалізовувати.

Юрисдикційна та правоохоронна концепції дозволяють говорити про існування більш широкого кола функцій адміністративного процесу, ніж це робиться в межах концепції вузького розуміння адміністративного процесу. Якщо адміністративний процес у концепції вузького розуміння адміністративного процесу виконує чотири основні функції – охоронну, захисну, контрольну та альтернативну, то до функцій адміністративного процесу у юрисдикційній та правоохоронній концепціях слід буде, окрім вказаних, віднести також запобіжну, попереджувальну, виховну та інші функції. Саме цілі адміністративно-юрисдикційного процесу і будуть визначати види та кількість функцій, які він реалізує.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

Юрисдикційна та правоохоронна концепції адміністративного процесу сформувалися в радянському адміністративному праві. Поняття «адміністративний процес» стало для представників цих концепцій «рятувальним» терміном, який дозволив частині адміністративістів відмежувати юрисдикційні та правоохоронні норми від матеріальних норм адміністративного права, а це своєю чергою призвело до розширення змісту поняття «юридичний процес», яке традиційно

пов'язувалось винятково із судовим порядком розгляду правопорушень та правових спорів.

До ключових постулатів, на яких базуються юрисдикційна та правоохоронна концепції адміністративного процесу, належать такі. По-перше, в основу побудови концепцій були покладені поняття «адміністративна юрисдикція» та «правоохоронна діяльність». Ця теоретична основа концепцій не спрацювала в чисельних практично-прикладних сферах, а тому з часом вони були приречені на занепад як самостійні концепції адміністративного процесу. Сьогодні про юрисдикційний процес згадують представники концепції широкого визначення адміністративного процесу і розглядають його лише як один із видів процесу. По-друге, представники юрисдикційної та правоохоронної концепцій поділяли діяльність органів виконавчої влади на два види – примусову (регламентується процесуальними нормами) і непримусову (регламентується матеріальними нормами). Це породило суперечності в самій теорії адміністративного права та процесу. Виходило, що діяльність органів виконавчої влади, яка не пов'язана із застосуванням адміністративного примусу, регулюється матеріальними нормами, тоді як матеріальні норми у принципі не можуть регулювати діяльність органів публічної адміністрації, вони лише закріплюють об'єм повноважень, який ці органи можуть реалізовувати.

Юрисдикційна та правоохоронна концепції впливають і на порядок формування функцій адміністративного процесу. До функцій адміністративного процесу у юрисдикційній та правоохоронній концепціях слід віднести охоронну, захисну, контрольну, альтернативну, запобіжну, попереджувальну, виховну та інші функції.

Список літератури:

1. Абова Т.Е. Избранные труды. Гражданский и арбитражный процесс. Гражданское и хозяйственное право. Москва : Статут, 2007. 1134 с.
2. Елисейкин П.Ф. Соотношение общего понятия юридического процесса и организационных форм реализации материального права. Проблемы соотношения материального и процессуального права : Труды ВЮЗИ. Москва, 1980. С. 26–37.
3. Зейдер Н.Б. Предмет и система советского гражданского процессуального права. *Правоведение*. 1962. № 3. С. 69–82.
4. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва : Юридическая литература, 1991. 144 с.
5. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. Москва : Юрид. лит., 1964. 158 с.
6. Щеглов В.Н. Гражданское процессуальное правоотношение. Москва : Юридическая литература, 1966. 167 с.
7. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: монография. Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1990. 210 с.
8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
9. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право : учебник. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. 540 с.

**Hut N.Yu. JURISDICTIONAL (LAW ENFORCEMENT) CONCEPT
OF ADMINISTRATIVE PROCESS AND ITS INFLUENCE ON THE FORMATION
OF THE SYSTEM OF THE FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE PROCESS**

As part of the disclosure of the content of jurisdiction and the concept of privacy in accordance with the system of functioning of the administrative process. It is noted that the administrative and judicial administrative procedure is formed in the Soviet administrative rules. The term “administrative process” is used to describe these concepts as a “generic” term that can be used by administrative bodies that distinguish legal and human rights norms from other norms that may be legally valid, and possibly extend the understanding of “legal process” as as a rule, I am in the habit of accurately adjudicating offenses and legal disputes. First, the concepts of “administrative jurisdiction” and “law enforcement activity” were laid on the basis of trusted concepts. This theoretical basis of concepts was not called for in numerous practical and applied fields, and therefore they were presented in the territory of the event as an administrative process. Submissions, representatives of jurisdictional and law enforcement concepts divided the activities of the bodies that exercised power into two visible – coercive (peer review by procedural rules) and non-business (the highest standards are regulated). Relevant information has been produced that is relevant to the functions of the administrative process in the jurisdictional and human rights offices, which should be performed with willingness, protection, control, alternative, mandatory, preliminary, state-of-the-art and other functions.

Key words: *administrative process, administrative process, jurisdictional activity, law enforcement activity, functioning of the administrative process.*