

**ГУДИМ І. В.,**

аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності

(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

УДК 349.6:504.4

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.1.20>

## **КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПОГЛЯД НА СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЯК СКЛАДНИКА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, зокрема зарубіжного досвіду, з'ясовано правову природу, сутність та особливості адміністративно-юрисдикційних правовідносин.

З'ясовано сутність адміністративної юрисдикції, яка процесуально заснована на принципах юрисдикційної діяльності загалом та включає правову оцінку поведінки учасників адміністративно-правових відносин, а також застосування до них заходів державно-владного примусу.

Запропоновано визначення адміністративно-юрисдикційних правовідносин як урегульованих нормами адміністративно-процесуального права суспільних відносин, що виникають у межах розв'язання правової суперечки (конфлікту) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, спорів публічно правового характеру між, з одного боку, фізичними та юридичними особами, з іншого – адміністративними органами розгляду скарг громадян, дисциплінарні провадження, провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративного попередження й адміністративного припинення.

Виділити характерні ознаки, що розкривають сутність адміністративно-юрисдикційних правовідносин, як-от наявність конфлікту, вираженого в одній з двох основних форм: суперечки в праві чи конкретного правопорушення; наявність спеціально вповноваженого на розв'язання правового конфлікту (спору) юрисдикційного органу; наявність процесуальної форми провадження юрисдикційної діяльності, яка передбачає суворе дотримання встановленого законом порядку порушення справи в межах наявного правового конфлікту (спору), його розгляду та винесення рішення; видання та забезпечення виконання юрисдикційного акта, що є результатом юрисдикційної діяльності, в межах якої відбувається встановлення, доведення та юридична оцінка подій на підставі застосування певної норми права юрисдикційним органом до конфліктної ситуації; публічно-правовий характер спору, що становить предмет таких правовідносин (адміністративно-правовий спір); державно-владний характер адміністративно-юрисдикційних правовідносин, що поєднує їх з іншими видами процесуальних відносин, оскільки їх суб'єктами є суд, прокурор, а також адміністративний орган.

**Ключові слова:** юрисдикція, адміністративна юрисдикція, адміністративно-юрисдикційні правовідносини, адміністративний процес, адміністративне провадження, ознаки адміністративної юрисдикції, відносини.



**Gudym I. V. Conceptual view on the essence and features of administrative-jurisdictional legal relations as a component of the administrative process**

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the legal nature, nature and features of administrative-jurisdictional relations.

The essence of administrative jurisdiction is clarified, which in procedural terms is based on the principles of jurisdictional activity in general and includes a legal assessment of the behavior of participants in administrative-legal relations, as well as the application of coercive measures.

It is proposed to define administrative-jurisdictional legal relations as regulated by the norms of administrative-procedural law of public relations, which arise within the resolution of legal disputes (conflicts) during the consideration of administrative offenses, disputes of public law between individuals and legal entities, on the one hand, and administrative bodies, on the other hand, consideration of citizens' complaints, disciplinary proceedings, proceedings in connection with the application of measures of administrative coercion, in particular administrative warnings and administrative termination.

Highlight the characteristic features that reveal the essence of administrative-jurisdictional relations, including: the presence of conflict, expressed in one of two main forms: disputes in law or a specific offense; the presence of a specially authorized legal authority to resolve a legal conflict (dispute); the existence of a procedural form of jurisdictional activity, which provides for strict compliance with the statutory procedure for instituting proceedings within the existing legal conflict (dispute), its consideration and decision-making; issuing and ensuring the implementation of a jurisdictional act, which is actually the result of jurisdictional activities in which the establishment, proof and legal assessment of events on the basis of the application of certain rules of law by the jurisdictional body to the conflict situation; public-legal nature of the dispute, which is the subject of such legal relations (administrative-legal dispute); state-authoritarian nature of administrative-jurisdictional legal relations, which combines them with other types of procedural relations, as their subjects are the court, prosecutor, and administrative body.

**Key words:** *jurisdiction, administrative jurisdiction, administrative-jurisdictional legal relations, administrative process, administrative proceedings, signs of administrative jurisdiction, relations.*

**Постановка проблеми.** Категорія правовідносин є наріжним каменем сучасної теорії права. Характеристика будь-якої сфери життя суспільства не є можливою без використання цієї наукової конструкції. Відома теоретична складність і неоднозначність останньої неминуче доводять необхідність аналізу процесуально-правової матерії з позиції розгляду різних видів правовідносин. Зрозуміло, що широке використання цього поняття представниками галузевих процесуальних наук ще не свідчить про правомірне існування і самостійну змістовну сутність його на загальнотеоретичному рівні, адже особливу групу, крім традиційних правовідносин, складають ті, які виникають щодо розв'язання правових конфліктів (суперечок), захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Ідеться про юрисдикційні правовідносини, зокрема адміністративно-правового характеру, основу (підставу) виникнення яких складає правовий спір (конфлікт). Отже, юрисдикція є засобом розв'язання адміністративних (публічних) суперечок, хоча це і помітно звужує обсяг та зміст адміністративної юрисдикції. Деякі вчені нелогічно ототожнюють адміністративну юрисдикцію виключно з провадженням у справах про адміністративні правопорушення, у зв'язку з чим виникає питання про правомірність обмеження змісту адміністративної юрисдикції лише деліктною сферою,



оскільки юрисдикція спрямована не тільки і не стільки на розв'язання правового спору, скільки на подолання правового конфлікту чи аномалії юридичного змісту. Отже, свідчить про необхідність чіткого уявлення, уточнення, визначення та розмежування низки понять, серед яких – система адміністративно-юрисдикційних правовідносин, основу яких складає, зокрема, адміністративно-правовий спір (конфлікт). З'ясування сутності адміністративно-юрисдикційних правовідносин не є можливим без розгляду адміністративної юрисдикції загалом, що є важливим засобом реалізації охоронної функції адміністративного права, спрямованим на розв'язання конфлікту у сфері публічного адміністрування за допомогою заходів адміністративного примусу.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми.** Зрозуміло, що подолання принципових прогалин і нормативних колізій, які склалися в правовому регулюванні адміністративно-юрисдикційної діяльності, об'єктивно не можливе без ґрунтовного наукового аналізу наявних проблем та визначення способів їх розв'язання. Водночас адміністративно-правова наука нині майже не має у своєму розпорядженні спеціальних досліджень, які розширюють уявлення про сутність і зміст адміністративно-юрисдикційних правовідносин, які ототожнюють із процесуальними, хоча окремі питання адміністративного процесу ставали предметом досліджень відомих учених-адміністративістів.

Непоодинокими є також наукові роботи, безпосередньо присвячені окремим питанням адміністративно-юрисдикційного процесу, серед яких, зокрема, є дисертаційні дослідження В.Ю. Шильника «Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ», Я.Л. Іваненко «Адміністративні неюрисдикційні провадження», К.А. Сергієнко «Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади», Р.В. Миронюка «Суб'єкти адміністративно-деліктного процесу» тощо. Проблема ефективної реалізації адміністративно-юрисдикційних правовідносин залишається нерозв'язаною, дослідження є епізодичними і не зовсім повними, не даючи зрозуміти їх місце в адміністративному процесі.

З огляду на незначний інтерес із боку науковців і практиків до проблем вивчення особливостей реалізації адміністративно-юрисдикційних правовідносин як складника адміністративного процесу і, відповідно, недостатній рівень наукових досліджень цієї проблеми, сьогодні її ґрунтовне дослідження набуває особливого змісту та актуальності, тому **мета статті** – з'ясувати на основі аналізу чинного законодавства наявні наукові, публіцистичні та методичні джерела правової природи, сутності та особливостей адміністративно-юрисдикційних правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Юрисдикційна діяльність породжена потребами функціонування системи правового регулювання суспільних відносин. Вона здійснюється різними органами державної влади, місцевого самоврядування та вповноваженими інституціями громадянського суспільства. Установлюючи суб'єктивні права та юридичні обов'язки, держава забезпечує їх реальне дотримання в конкретних суспільних відносинах. При цьому поведінка суб'єктів права здебільшого відповідає моделі, встановленій правовою нормою, втілюючи цим закладену в ній державну волю. Проте виникають ситуації, коли реальна поведінка суб'єктів суперечить правовим розпорядженням, порушуються суспільні, державні та особисті інтереси, що гарантуються правом. У цьому разі необхідне втручання компетентного суб'єкта в процес реалізації правових норм із метою усунення правового конфлікту, що виник, і попередження можливих колізій у майбутньому. Отже, конфліктна ситуація свідчить про те, що правова регламентація тих чи інших суспільних відносин не надає свого регулювального впливу, не досягається мета та не вирішуються завдання правового регулювання, виникають перешкоди в реалізації правових норм, а отже, необхідний додатковий засіб для розв'язання правового конфлікту.

Такий підхід передбачає виділення відокремленого виду адміністративних правовідносин із метою розрізнення матеріальної та процесуальної частини взаємовідносин, що складаються між суб'єктами адміністративного права. Це сприяє диференціації різних адміністративно-правових спорів, що виникають у рамках складних адміністративно-правових



відносин (як матеріальних, так і процесуальних), які складаються в межах адміністративно-юрисдикційної діяльності.

У процесі такої діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, ухвалюється державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, поновлення порушеного права. Ця діяльність має назву «юрисдикція» і є характерною для адміністративного процесу. Тому частину проваджень у структурі адміністративного процесу слід охарактеризувати і як адміністративно-юрисдикційні, і як відповідні суспільні правовідносини.

Термін «юрисдикція» в правничій науці представлено в широкому та вузькому значеннях. Вузький підхід характеризує це явище виключно з позиції певного кола повноважень суду щодо вирішення будь-якої правової суперечки. У широкому розумінні це поняття описує коло будь-яких повноважень певного органу (а не лише суду) [1, с. 246–250]. Юрисдикція (як державно-владна діяльність) полягає в застосуванні закону до юридичних конфліктів та ухвалення слідом за ними правових актів. Таким чином, «юрисдикція» властива не лише суду, а й широкому колу суб'єктів публічного адміністрування.

Процесуально адміністративна юрисдикція заснована на принципах юрисдикційної діяльності загалом та включає правову оцінку поведінки учасників адміністративно-правових відносин, а також застосування до них у необхідних випадках заходів державно-владного примусу. У судовій юрисдикції винятком є розгляд справ про адміністративні правопорушення суддею, який керується адміністративно-процесуальними нормами. Адміністративна юрисдикція суб'єктів публічного адміністрування та їх уповноважених посадових осіб є, по суті, забезпечувальним заходом під час реалізації їх основних функцій (соціальних, економічних, правоохоронних тощо). При цьому особливого значення адміністративна юрисдикція набуває саме під час правоохоронної діяльності, оскільки без юрисдикційних повноважень органи влади та їх посадові особи, що мають державно-владний характер, не можуть ефективно здійснювати правоохоронні функції, проте судова юрисдикція в реалізації правосуддя є основною під час здійснення всіх видів судочинства. Як правило, обидва ці аспекти адміністративного процесу не суперечать один одному, а доповнюють один одного, маючи доволі схожі риси, серед яких:

- переважно позасудовий характер вирішення справ;
- індивідуальність вирішення справ;
- регламентація одним нормативно-правовим актом.

При цьому вповноважений суб'єкт публічного адміністрування або відповідна посадова мають право вчиняти дії як щодо розв'язання адміністративно-правових спорів, так і суто правоохоронні, які повною мірою не належать до діяльності юрисдикційного характеру. Ідеться про адміністративно-процедурну діяльність, основу якої і складають процесуальні дії, проте адміністративно-правовий спір відсутній. Під час розгляду справ про адміністративні правопорушення юрисдикційні відносини регламентуються суто адміністративно-процесуальними нормами.

За таких умов адміністративна юрисдикція охоплює певний комплекс матеріальних і процесуальних правовідносин, що виникають у зв'язку з необхідністю ліквідації конфліктних ситуацій у сфері функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, стабілізації правозахисної ситуації в цій сфері, забезпечення та відновлення режиму законності в публічному управлінні. Проте її можна трактувати і в широкому сенсі, і у вузькому, де перша позиція характеризує адміністративну юрисдикцію як таку, що охоплює всю владно-розпорядчу діяльність компетентних органів щодо вирішення правових спорів (питань) індивідуального значення, котрі виникають у сфері права. Тобто адміністративна юрисдикція виступає в ролі врегульованої законодавчими актами діяльності органів виконавчої влади та посадових осіб щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звернення до суду. Це виконавчо-розпорядча діяльність щодо застосування встановлених державою нормативних приписів стосовно конкретних випадків, вирішення конфліктних правових



ситуацій у разі виникнення спору про право чи порушення встановлених законодавством правил [2, с. 414].

Такий широкий підхід значно розширює адміністративно-юрисдикційну діяльність до меж розгляду будь-якого адміністративно-правового спору (конфлікту), тобто до меж усього адміністративного процесу, виключаючи при цьому суди, зокрема й адміністративні.

З іншого боку, характеристика адміністративної юрисдикції суто з позицій правоохоронної діяльності, чийм предметом є правопорушення [3, с. 28–35] та винесення відповідних постанов у встановлених законом формах та порядку [4, с. 9], або як урегульована законом діяльність уповноваженого органу, посадової особи щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень [5, с. 11], свідчить про наявність так званого «вузького» підходу до розуміння її змісту та обсягу.

В обох випадках і через розуміння адміністративної юрисдикції в широкому сенсі, і у вузькому, за результатами вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звертання до суду, а також у судовому порядку видаються юрисдикційні акти, що відіграють значну роль у механізмі правового регулювання. Завдяки їм коректується поведінка громадян, посадових осіб, забезпечується захист суспільних відносин. Вони породжують особливі правовідносини між юрисдикційним органом і порушником (стороною правового спору); між суб'єктом адміністративної юрисдикції та підприємствами, установами, організаціями, що виконують їх рішення; між цими органами (установами) та порушниками (стороною правового спору). Цим юрисдикція виконує функцію піднормативного (казуального) регулювання суспільних відносин. Таке регулювання має місце у всіх випадках правозастосовної діяльності, коли суб'єктивні права і обов'язки не можуть виникати без владної діяльності компетентних органів, коли вона пов'язана з притягненням винних до відповідальності [6, с. 104].

Адміністративно-юрисдикційні правовідносини слід розглядати як різновид адміністративно-процесуальних відносин, що регулюються нормами адміністративного права та складаються в межах вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління виконавчими органами державної влади, а в передбачених законом випадках іншими державними органами [7; 8].

Необхідно враховувати, що зазначені правовідносини мають спільні риси з цивільно-процесуальними та кримінально-процесуальними. Доречно виділити такі ознаки, що розкривають сутність адміністративно-юрисдикційних правовідносин, як:

– наявність конфлікту, вираженого в одній із таких двох основних форм, як суперечки в праві чи конкретне правопорушення. Імпульсом для ведення юрисдикційної діяльності є наявність конфлікту між відповідними суб'єктами. Причому в разі суперечки про право ініціаторами порушення провадження будуть сторони конфлікту, а в разі правопорушення – держава в особі відповідних уповноважених державних органів. Слід також додати, що юрисдикційною діяльністю може бути тільки діяльність, спрямована на вирішення конфлікту по суті. Відповідно, такі допоміжні функції певних органів державної влади, як контрольні, слідчі, реєстраційні, наглядові та інші, зрештою, сприяють вирішенню конфлікту, однак юрисдикційної діяльності не стосуються [9, с. 9]. Такі функції спрямовані на підготовку матеріалу з метою подальшого вирішення справи по суті, однак вони безпосередньо не пов'язані з вирішенням конфлікту;

– наявність спеціально вповноваженого на розв'язання правового конфлікту (спору) юрисдикційного органу [10, с. 215]. Нині система юрисдикційних органів визначається чинним адміністративним законодавством із зазначенням підвідомчості справ, чіткої регламентації способів та порядку здійснення такої діяльності, відповідних меж компетенції. Найчастіше під час розгляду справ про адміністративні правопорушення в обов'язки юрисдикційного органу входить установлення юридичних фактів, що мають значення для тієї чи іншої справи. Оскільки ця діяльність тісно пов'язана з правами громадян, можливістю їх примусового позбавлення чи обмеження, то законодавство встановлює жорсткі правила



збирання такої інформації. Посадовим особам компетентного органу слід пам'ятати, що зібрана інформація має відрізнятися повнотою і достовірністю, тому одне з головних завдань адміністративно-юрисдикційної діяльності – отримати докази з метою встановлення істини в справі. На підставі чинних норм права суб'єкт адміністративної юрисдикції досліджує та оцінює обставини справи та ухвалює відповідне рішення;

– наявність процесуальної форми провадження юрисдикційної діяльності, яка передбачає суворе дотримання встановленого законом порядку порушення справи в межах наявного правового конфлікту (спору), його розгляду та винесення рішення. Дотримання цієї форми передбачає наявність у сторін спору гарантій, спрямованих на об'єктивне вирішення конфлікту, забезпечення прав сторін на захист, дотримання принципу змагальності в процесі розгляду справи тощо. Процесуальна форма, встановлюючи порядок здійснення юрисдикції, становить її формальну сторону, тоді як юрисдикція, що становить собою діяльність, спрямовану на вирішення конфлікту, є матеріальною стороною процесуальної форми. Матеріальними носіями такої владної діяльності є відповідні органи державної влади. Недотримання процесуальної форми тягне за собою визнання нікчемності всіх виконаних дій та ухвалених рішень;

– видання та забезпечення виконання юрисдикційного акта, що є результатом юрисдикційної діяльності, в рамках якої відбувається встановлення, доведення та юридична оцінка подій на підставі застосування певної норми права юрисдикційним органом до конфліктної ситуації.

Юрисдикційні акти, як кінцева мета реалізації адміністративно-юрисдикційних правовідносин, крім іншого, відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання. За їх допомогою коригується та змінюється поведінка громадян, забезпечується захист найважливіших суспільних відносин, вони сприяють виникненню специфічних відносин між юрисдикційним органом та сторонами конфлікту, між юрисдикційним органом та органами, що виконують його рішення. З огляду на це, можна зробити висновок, що в рамках адміністративної юрисдикції реалізується піднормативне регулювання суспільних відносин [11, с. 29];

– публічно-правовий характер спору, що становить предмет таких правовідносин (адміністративно-правовий спір). При цьому самі відносини публічно-правового характеру впливають з управлінських функцій суб'єктів публічного адміністрування, галузі соціально-економічного розвитку держави та суспільства загалом, що вказує на взаємозв'язок адміністративно-процесуальних відносин з іншими видами адміністративних правовідносин;

– державно-владний характер адміністративно-юрисдикційних правовідносин, що поєднує їх з іншими видами процесуальних відносин, оскільки їх суб'єктами є суд, прокурор, а також адміністративний орган.

**Висновок.** Підсумовуючи викладене, можна визначити адміністративно-юрисдикційні правовідносини як урегульовані нормами адміністративно-процесуального права суспільні відносини, що виникають у межах розв'язання правової суперечки (конфлікту) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, спорів публічно-правового характеру між, з одного боку, фізичними та юридичними особами, з іншого – адміністративними органами розгляду скарг громадян, дисциплінарні провадження, провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, як-от адміністративне попередження і адміністративне припинення.

Адміністративна юрисдикція характеризується як процесуальний складник адміністративно-правового спору, оскільки структуру останнього становить комплекс відносин матеріального (наприклад, предмет спору) та процесуального (наприклад, порядок вирішення спірного питання) характеру. Під час розв'язання адміністративно-правової суперечки реалізуються як матеріальні, так і процесуальні складники системи адміністративної юрисдикції, що об'єднуються у відповідні адміністративно-юрисдикційні провадження, наявність яких пов'язана з необхідністю регулювання визначених однорідних суспільних відносин, що виникають в адміністративно-процесуальній сфері і набувають характеру процесуальних правовідносин. Попри специфіку юрисдикційних органів, спрямованість



відповідних правовідносин залишається загальною, як-от розгляд спірної справи по суті, ухвалення обов'язкового для сторін рішення, забезпечення виконання цього рішення силою державного примусу.

**Список використаних джерел:**

1. Ефременко Д.А. Юрисдикционный процесс: понятие, природа. *Вестник экономической безопасности*. 2016. № 3. С. 246–250.
2. Юридический энциклопедический словарь. Гл. Ред. А.Я. Сухарева. Москва : Советская энциклопедия, 1984. 415 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
4. Словарь административного права / кол. авт. Москва : Фонд «Правовая культура». 1999. 320 с.
5. Юридический энциклопедический словарь / гл. Ред. А.Я. Сухарева. Москва : Советская энциклопедия, 1984. 415 с.
6. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юрид. лит., 1966. 188 с.
7. Административно-процессуальное право / Андреев А.А. и др. Барнаул : БЮИ МВД России, 2013. 468 с.
8. Каплунов А.И. Административно-процессуальное право. Санкт-Петербург : Р-КОПИ, 2017. 376 с.
9. Шергин А.П. Административная юрисдикция. Москва : Наука, 1979. 143 с.
10. Чернышов Д.В. Особенности института юрисдикции в административном праве и процессе. Понятие и признаки. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2015. № 1. С. 214–220.
11. Кулапов В.Л., Медная Ю.В. Поднормативное правовое регулирование. Саратов : СГАП, 2009. 200 с.

