

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УДК 342.922(477)

Анохін. О. М.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТА АДМИНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ

У процесах реформування адміністративно-правової сфери особливе місце належить вдосконаленню правового статусу суб'єктів адміністративної юрисдикції. Збалансованість елементів правового статусу суб'єктів і належна нормативна регламентація сприятимуть вдосконаленню всієї системи адміністративної юрисдикції України.

Проблема вдосконалення правового статусу суб'єктів адміністративної юрисдикції знайшли своє часткове вирішення в роботах Якимова А.Ю. [2], Шергина А.П. [8], Комзюка А.Г. [7], Саліщевой Н.Г. [10] та ін. Проте комплексне дослідження проблем правового статусу адміністративної юрисдикції проведено не було.

Мета статті – дослідити зміст поняття «суб'єкт адміністративної юрисдикції», вивчити складові його елементи, виробити рекомендації практико-прикладного характеру. Відповідно до поставленої мети необхідне вирішення наступних задач: встановлення логіко-юридичної конструкції правового статусу суб'єкта адміністративної юрисдикції, визначення системної взаємодії між елементами статусу, розкриття основних рис характерних для правового статусу адміністративної юрисдикції в цілому. Рішення даних проблем є складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри конституційного і міжнародного права юридичного факультету Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського по проблемі « Інституційна система держави: теоритичні та конституційно-правові засади, практично-прикладні та науково-теоритичні проблеми функціонування та розвитку (державний номер реєстрації 0105V002997).

Вірне розуміння сутності та структури правового статусу суб'єкта адміністративної юрисдикції передбачає попереднє визначення цього поняття. Слово “статус” в перекладі з латинської означає положення, стан когось чи чогось. Тому правовий статус можна визначити як юридично закріплене положення, стан когось чи чогось в суспільстві. Цей статус надає можливість учасникам відносин виступати в якості їх суб'єктів, а самі відносини при цьому стають правовими. Стосовно цього дослідження, правовий статус суб'єкта адміністративної юрисдикції – це його юридично закріплене положення при вирішенні конфлікту (спору), який виник в сфері адміністративних (управлінських) правовідносин між громадянином

*ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ
СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ*

(юридичною особою), з одного боку, та адміністративним органом (посадовою особою) з іншого боку, в зв'язку з порушенням законних прав громадян (юридичних осіб) або посяганням на відносини, які входять в сферу державного управління.

Правовий статус суб'єкта адміністративної юрисдикції є складною логіко - юридичною конструкцією. З метою успішного його дослідження важливо з'ясувати співвідношення правового статусу органу держави та посадової особи. Для посадової особи вихідним моментом виступає категорія "посада". Згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України "Про державну службу", посада – це визначена структурою і штатним розкладом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень [1]. Тому "посада" завжди похідна від "органу держави", і ці категорії співвідносяться між собою як "часткове" – посада і "загальне" – орган держави. Таким чином, правовий статус посадової особи обумовлений місцем і роллю конкретної посади в структурному механізмі органу держави. А це дозволяє провести дослідження органу держави, припускаючи, що статус посадової особи інтегрований в нього і не має відокремленого, самостійного значення. Крім того, враховуючи, що повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування в адміністративно-юрисдикційній сфері є делегованими державою, логічно дослідити статус цих органів як суб'єктів адміністративної юрисдикції в межах правового статусу адміністративно-юрисдикційних органів держави.

На думку Якімова О.Ю., складовими частинами правового статусу органу держави і посади є чотири елементи:

- цільовий блок; компетенція;
- організаційний блок елементів;
- відповідальність [2, с. 106].

При цьому в цільовий блок автор включає такі категорії як «мета», «завдання», «функції». У зв'язку з цим доцільно дослідити ці категорії щодо органу держави загалом і органу адміністративної юрисдикції – зокрема, розглянувши їх разом з поняттям "компетенція".

На нашу думку, функції – це основні взаємопов'язані напрямки діяльності, які реалізуються як органом в цілому, так і його структурними підрозділами, посадовими особами і службовцями для виконання загальної мети. Функціям властиві безперервність і постійність, необумовленість конкретними подіями і діями. Щодо завдань, то вони, по суті, мають тимчасовий характер. Передбачається, що після їх досягнення в процесі діяльності ці завдання буде або знято, або змінено новими. Не можна проголошувати як завдання положення постійного змісту.

Разом з тим, досить складно назвати функцію, не вказавши на призначення, тобто не визначивши відповідне завдання. Інколи на основі того, що "за суттю і за формою викладення функції і завдання співпадають", фактично виправдовується думка про самостійне існування так званих "функцій – завдань" і "функцій – дій" [3, с. 25]. Можливо, слід говорити або про завдання (цілі), або ж про функції як безперервну єдність завдання (належного) і дію цього завдання (сутнього). Тому в статусі державного органу, в тому числі й органу адміністративної юрисдикції, чітке

закріплення (і розмежування) функцій можливе і доцільне шляхом вказівки на завдання, поставлені перед ними.

Характеризуючи компетенцію органів держави, Кутафін О.Е. і Шеремет К.Ф. говорили про те, що вона по своїй суті становить правовий засіб (форму) суспільного розподілу праці щодо управління державою і суспільством [4, с. 26]. Наділення органів держави компетенцією є однією з передумов ефективності використання можливостей держави в керівництві суспільно-політичними процесами. Чим вірніше визначена компетенція органу, тим злагоженіше працює апарат, ефективніше використовуються правові, організаційні і інші засоби для вирішення завдань суспільного розвитку.

Обґрунтованою на думку автора є позиція, що компетенція органу включає в себе два елементи – по-перше, “предмети відання” (суспільні відносини), по-друге, “права та обов’язки” або “владні повноваження” органу [5, с. 23, 26].

Мета створення органу вже передбачає ті головні галузі суспільних відносин, в яких йому потрібно діяти. Для забезпечення чіткого і нормального функціонування державного апарату кожен орган держави має діяти у визначеній галузі суспільних відносин, тобто спеціалізовано і диференційовано. Звичайно, сфера діяльності органу повинна знайти відображення в його компетенції, бути юридично виправданою. Ось чому компетенція логічно починається з встановлення суспільних відносин, в межах яких діє орган держави, тобто “кола” його діяльності. Це коло діяльності “органу” держави в його юридично значущому відображенні в законодавстві можна назвати предметом його відання (або ж в лінгвістичній інтерпретації “підвідомчістю”). При цьому важливо пам’ятати, що предмети відання (підвідомчість) – це не окремі питання і не сукупність будь-яких питань, а конкретні галузі державної діяльності. Предмети відання (підвідомчість) – перший складовий елемент компетенції органів адміністративної юрисдикції. Це ті суспільні відносини (адміністративно-правові), в яких органи адміністративної юрисдикції юридично компетентні.

Тому, слід підтримати позицію, що встановлення підвідомчості – це розмежування компетенції між органами (посадовими особами). Кожен орган або посадова особа має право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до його відання. І тому, коли говорять, що справа підвідомча якомусь органу, то під цим розуміють, що саме цей орган займається даною справою, що його уповноважено вирішувати такі справи. Встановлення підвідомчості справ – спосіб визначення компетенції. Розрізняють два різновиди підвідомчості – предметну та територіальну. Предметна (видова) підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ. Для цього в КпАП передбачена гл. 17. Головний критерій закріплення предметної підвідомчості – категорія адміністративних правопорушень. Під територіальною підвідомчістю розуміють нормативне вирішення питання про те, де (а тому і яким органом) повинна вирішуватися конкретна справа. Головне правило територіальної підвідомчості: справа розглядається за місцем вчинення правопорушення [6, с. 43].

Другим елементом компетенції органу держави є його повноваження, які, з одного боку – пряме вираження державного владування, а з другого – специфічна оз-

*ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ
СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ*

нака органу. Враховуючи, що в юридичній літературі виділяють функціональну та територіальну компетенцію [2, с. 107, 7], предметну компетенцію [8, с. 67], процесуальну компетенцію [9, с. 16], доцільно відмітити відповідні групи повноважень.

Так, Якімов О.Ю. під функціональними повноваженнями розуміє повноваження щодо розгляду справ про адміністративне правопорушення та прийняття рішень про накладення адміністративного стягнення конкретного виду та розміру, про передачу справи на розгляд іншому суб'єкту адміністративної юрисдикції або про припинення провадження у справі; повноваження щодо перегляду справи та прийняття рішення про залишення постанови без змін, її зміну або скасування з надісланням справи на новий розгляд або з її припиненням. Ці повноваження передбачені статтями, які містяться практично у всіх розділах Кодексу України про адміністративні правопорушення [2, с. 107, 108]. Ці повноваження, наприклад, закріплені в ст. ст. 284, 294 КпАП. Процесуальні повноваження, на думку Саліщевої Н.Г., обумовлені процесуальними особливостями здійснення адміністративної юрисдикції. До них належать порядок підготовки справи до розгляду, порядок (наприклад, строки) розгляду справи, форма актів, які фіксують процесуальні дії, рішення, які приймаються у справі, тощо [10, с. 36, 37]. З метою уточнення формулювання, цю категорію повноважень правильно було б визначити як процедурно-процесуальні, тому що адміністративні провадження є елементом адміністративного процесу.

Предметні та територіальні повноваження органів адміністративної юрисдикції тісно пов'язані з відповідною підвідомчістю. Слід звернути увагу на невизначеність в питанні закріплення в КпАП цих повноважень органів адміністративної юрисдикції. Так, ст. 214 КпАП "Розмежування компетенції органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення", реально закріплює не повноваження (компетенцію), а підвідомчість справ, що є суттєвою прогалиною та недоліком в нормативному регулюванні. Про це свідчить також аналіз ст. ст. 218–244 КпАП, тобто законодавець в статтях, присвячених конкретним органам адміністративної юрисдикції, закріпив тільки підвідомчість їм справ (предмети відання) і зовсім не передбачив зазначені категорії повноважень. Тому ми можемо говорити про фактичне закріплення тільки процесуальних (функціональних) повноважень, що не можна визнати правильним.

Структура компетенції органів адміністративної юрисдикції не вичерпуються тільки такими компонентами як "предмети відання" (підвідомчість) і "повноваження". Її з'ясування передбачає також характеристику "обов'язків" та їх співвідношення з іншими елементами компетенції.

Важливо відзначити, що повноваження державних органів одночасно є їх обов'язками перед державою. Так само і повноваження юрисдикційних органів щодо здійснення своєї діяльності одночасно є обов'язками перед державою.

Але більш глибоке вивчення проблеми співвідношення між повноваженнями та обов'язками приводить до висновку про необхідність обов'язкового розмежування їх змісту. Зрозуміло, що різниця між повноваженнями та обов'язками в структурі компетенції не може похитнути того факту, що права органів адміністративної юрисдикції слід трактувати і як їх обов'язки. Але, в цілому, обов'язки повинні бути

ширші, ніж повноваження. Це пояснюється тим, що актами вищих державних органів на органи адміністративної юрисдикції можуть покладатися додаткові обов'язки, які вони здійснюють в межах своїх повноважень, а також тим, що крім "прав – обов'язків" на органи адміністративної юрисдикції покладаються обов'язки у власному розумінні цього слова. Все це і обумовлює специфіку співвідношення структурних елементів компетенції органів адміністративної юрисдикції.

На додаток до цього відзначимо, що компетенція є правовою формою здійснення функцій, і цим категоріям властивий зв'язок як форми і змісту. Зміст значною мірою визначає форму, але вона має відносну самостійність. Форма впливає на зміст, сприяючи або заважаючи його реалізації та розвитку. Якщо форма (компетенція) не буде відповідати змісту (функціям), то діяльність органів адміністративної юрисдикції втрачає своє цільове призначення.

Наступним складовим елементом правового статусу органу адміністративної юрисдикції виступає організаційний блок. До нього належать положення, які визначають порядок утворення і структуру органу, порядок встановлення посади, а також порядок виборів (призначення) до складу колегіального органу і заміщення відповідної посади. Оскільки значна більшість суб'єктів адміністративної юрисдикції є представниками виконавчої влади, які займають різні посади в державних органах, то всі організаційні елементи їх правового статусу закріплені у відповідних положеннях про дані органи [2, с. 111].

Що стосується питань створення і структури виконавчих органів місцевого самоврядування (а також адміністративних комісій при них), то вони врегульовані законодавством України про місцеве самоврядування.

Відповідальність є невід'ємною частиною правового статусу суб'єкта адміністративної юрисдикції, який зобов'язаний її нести у випадку порушення законності, прав особи в процесі здійснення своїх функцій [8, с. 70]. Згідно з ч. 2. ст. 19 Конституції України органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на основі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією і законами України. Стаття 56 Конституції України передбачає, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Таким чином, в межах загальної відповідальності суб'єктів адміністративної юрисдикції необхідно виділити відповідальність органів і посадових осіб. На органи може покладатися цивільно-правова відповідальність, що ж стосується посадових осіб, то, для них основною є дисциплінарна відповідальність. Згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України "Про державну службу" дисциплінарні стягнення до державних службовців застосовуються за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинки, які плямують їх як державних службовців або дискредитують державні органи, в яких вони працюють.

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ
СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ**

Що стосується відповідальності органів місцевого самоврядування, які входять до системи суб'єктів адміністративної юрисдикції, то, згідно з ч. 1 ст. 74 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", органи і посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами. Статті 75–77 цього Закону конкретизують зміст цієї відповідальності. Причому, складно встановити зміст відповідальності адміністративних комісій при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад, оскільки вони не входять до переліку органів, які складають систему місцевого самоврядування (ст. 5 Закону). Виходить, що відповідальність за можливі неправомірні дії адміністративних комісій має нести відповідний виконавчий орган, і це повинно знайти нормативне закріплення.

Література

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Гос-во и право. – 1996. - № 8.
3. Дюрягин И.Я. Стадии и функции управления // Правоведение. – 1977. – № 1.
4. Дюрягин И.Я. Стадии и функции управления // Правоведение. – 1977. – № 1.
5. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. – Изд-е 2-е, доп. – М.: Юрид. лит-ра, 1986.
6. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998.
7. Комзюк А.Т., Гуменюк В.А. Організація контролю органів внутрішніх справ за об'єктами дозвільної системи // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції. 9-11 листопада 1995р.— Харків: НЮА України, 1995.
8. Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М.: Юрид. лит-ра, 1979.
9. Петухов П.А. Административный процесс в юридической деятельности органов советского государственного управления: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Л., 1981.
10. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М.: Юрид. лит-ра. АН СССР Ин-т гос-ва и права, 1964.

Надійшла до редакції: 28.11.2005 р.