

Administrative law and process; finance law; information law

УДК 342.9

Шопіна Ірина Миколаївна

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права
Львівський державний університет внутрішніх справ*

Shopina Iryna

*Doctor of Science in Law, Professor,
Professor of Department of Administrative and Legal Disciplines
Institute of Law of
Lviv State University of Internal Affairs
ORCID: 0000-0003-3334-7548*

**ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ КОНТРОЛЮ
CONCEPT OF ADMINISTRATIVE-JURISDICTION ACTIVITY OF
CONTROL BODIES**

***Анотація.** Метою статті є визначення поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері контролю та її ознак.*

Сформульоване поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності в сфері контролю як сукупності дій наділених владними повноваженнями посадових осіб органів публічної влади, спрямованих на створення умов для додержання об'єктами контролю правових приписів та притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законодавства суб'єктів із відшкодуванням шкоди, спричиненої юридичним та фізичним особам.

Обґрунтовано, що ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності в сфері контролю в їх сучасному розумінні включають: а) професійний характер, наявність у суб'єктів діяльності відповідної управлінської, фахової та правової компетенції; б) спрямованість на досягнення завдання розвитку об'єкта контролю, максимального задоволення його потреб та інтересів за умов їх відповідності правовим приписам; в) перспективна направленість, яка обумовлює створення умов для добровільного виконання всіма суб'єктами публічних відносин їх встановлених законодавством обов'язків; г) зменшення частки примусово-каральних цілей порівняно з цілями вільного розвитку в умовах функціонування правової демократичної держави.

З'ясовано, що інститут адміністративно-юрисдикційної діяльності в сучасних умовах поступово трансформується, і провідними орієнтирами змін стають принципи людиноцентризму та верховенства права. Правовий режим воєнного стану накладає особливий відбиток на суспільні відносини, пов'язані з реалізацією владних повноважень з елементами примусу, оскільки лише за умови добровільної участі більшості громадян в системі колективної відсічі російській збройній агресії така відсіч може бути ефективною. У сфері контролю спрямованість адміністративно-юрисдикційної діяльності має враховувати пріоритет цілей розвитку об'єктів контролю порівняно з цілями їх покарання, основні зусилля владних суб'єктів мають бути спрямовані на створення стану правової визначеності та усунення юридичних бар'єрів, які сприяють порушенням законодавства.

Ключові слова: *адміністративно-юрисдикційна діяльність, юрисдикційні повноваження, адміністративне судочинство, адміністративний процес, правовий статус, контроль, фінансовий контроль, суб'єкти владних повноважень.*

Summary. *The purpose of the article is to define the concept of administrative-jurisdictional activity in the field of control and its features.*

The concept of administrative-jurisdictional activity in the field of control is formulated as a set of actions of authorized officials of public authorities, aimed at creating conditions for the objects of control to comply with legal prescriptions and bring to justice those guilty of violating the law.

The article clarified that the signs of administrative-jurisdictional activity in the field of control include: a) professional nature, the presence of relevant managerial, professional and legal competence among the subjects of activity; b) focus on achieving the task of development of the object of control, maximum satisfaction of its needs and interests under the conditions of their compliance with legal prescriptions; c) prospective orientation, which conditions the creation of conditions for the voluntary performance by all subjects of public relations of their duties established by law; d) reduction of the share of coercive and punitive goals compared to the goals of free development in the conditions of the functioning of a legal democratic state.

The rationale is that the institution of administrative-jurisdictional activity in modern conditions is gradually being transformed, and the principles of people-centeredness and the rule of law are becoming the leading guidelines for change. The legal regime of martial law leaves a special mark on social relations related to the exercise of power with elements of coercion, since only under the condition of the voluntary participation of the majority of citizens in the system of collective resistance to Russian armed aggression can such resistance be effective. In the field of control, the direction of administrative-jurisdictional activity should take into account the priority of the goals of the development of the objects of control compared to the goals of their punishment, the main efforts of the authorities should be aimed at creating a state of legal certainty and eliminating legal barriers that contribute to violations of the law.

Key words: *administrative-jurisdictional activity, jurisdictional powers, administrative proceedings, administrative process, legal status, control, financial control, subjects of power.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Функціонування системи публічної влади України в умовах правового режиму воєнного стану поставило на порядок денний питання щодо меж і активності контролю у всіх сферах суспільних відносин. З одного боку, регулярний та системний контроль сприяє зменшенню порушень правових приписів, сприяє підвищенню рівня доброчесності представників влади. З іншого боку, за умов обмеженості часових, матеріальних та людських ресурсів об'єктів контролю активна контрольна діяльність відволікає їх від виконання своїх основних функцій – забезпечення сталого функціонування суспільства та захисту населення в умовах, коли противник постійно намагається знищити цивільну інфраструктуру, спричини максимальну фізичну, психологічну та економічну шкоду громадянам. Вказане обумовлює пошук стратегій оптимального проведення контрольних заходів в умовах викликів сучасності. У свою чергу, це потребує балансу у визначенні компетенції органів контролю, у тому числі їх адміністративно-юрисдикційних повноважень.

Однак слід пам'ятати, що пануюча нині в українській науці концепція адміністративно-юрисдикційної діяльності не є вітчизняним винаходом – сутність, поняття, ознаки, види, особливості реалізації означеної діяльності були розроблені російськими адміністративістами у 70-х роках минулого століття, розвинені ними після розпаду СРСР, і вже потім запозичені наукою адміністративного права України. З огляду на тоталітарні вектори розвитку радянської та російської державності, багато елементів теоретичного розуміння адміністративно-юрисдикційної

діяльності порушують принципи демократизму та людиноцентризму, і українська наука адміністративного права має пройти свій шлях очищення від цих некритично запозичених положень. Вказане обумовлює необхідність визначення базових категорій адміністративно-юрисдикційної діяльності з урахуванням демократичних надбань і слугує підтвердженням актуальності теми цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Понятійний ряд проблематики адміністративно-юрисдикційної діяльності активно досліджувався українськими вченими, які неодноразово намагалися сформулювати власне визначення цього феномену. Слід відзначити велику роль у напрацюванні термінологічного апарату у досліджуваній сфері Т. Кузьменко і В. Колпакова, якими було виокремлено три основні види адміністративної юрисдикції: адміністративно-регулятивна, тобто компетенція щодо вирішення адміністративних справ, що виникають за іншими, крім виникнення спору про право і вчинення адміністративного правопорушення, підставами (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію транспортних засобів тощо); адміністративно-деліктна, тобто компетенція щодо вирішення справ про адміністративні проступки, за здійснення яких передбачається накладання адміністративних стягнень; адміністративно-судочинна, тобто компетенція адміністративних судів щодо вирішення відповідних спорів [1, с. 50]. Такий широкий підхід дозволяв віднести до сфери адміністративно-юрисдикційної діяльності у тому числі й надання адміністративних послуг (у вигляді видачі ліцензій, реєстрації транспортних засобів тощо). Разом з тим питання щодо належності до адміністративно-юрисдикційної діяльності контрольних заходів залишалося відкритим – адже надзвичайно широкий характер категорії «компетенція щодо вирішення адміністративних справ, що виникають за іншими, крім виникнення спору про право і вчинення

адміністративного правопорушення, підставами» [1, с.50] не давав змоги відповісти на це питання однозначно. Втім, вказаний розподіл адміністративно-юрисдикційної діяльності на три види давав змогу системно підійти до її сутності, не ототожнюючи її із застосуванням засобів примусу.

Інші підходи, що склалися у науці адміністративного права та процесу, переважно містять розуміння досліджуваного виду діяльності у вузькому аспекті. Так, В. Бердник вважає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність – це діяльність компетентних органів щодо застосування заходів адміністративно-правового примусу у зв'язку з адміністративним публічним спором, а також у зв'язку із вчиненням адміністративним правопорушенням [2, с.392], виділяючи як умови здійснення вказаної діяльності вчинення адміністративного делікту або наявність публічного спору. Л. Серватюк визначає адміністративно-юрисдикційну діяльність органів Державної прикордонної служби України як окрему, відносно самостійну, підзаконну, державно-владну діяльність, яка врегульована нормами адміністративного права та пов'язана з розглядом і вирішенням підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення з метою забезпечення належного правопорядку й необхідного режиму безпеки на кордоні та в державі, а також здійснення інших адміністративно-юрисдикційних повноважень забезпечуючого характеру відповідно до норм діючого законодавства [3]. Наявність такої підстави початку адміністративно-юрисдикційної діяльності, як спор про право, у даному визначенні не простежується, разом з тим слід звернути увагу на наявність «інших повноважень забезпечуючого характеру» [3], до яких, за певних умов, може бути віднесена й контрольна діяльність.

Б. Шведа вважає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність – це урегульовані нормами адміністративно-процесуального права суспільні відносини, що виникають у межах розв'язання правового спору

(конфлікту) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, спорів публічно правового характеру між фізичними та юридичними особами та органами публічної влади щодо розгляду скарг громадян, дисциплінарні провадження, провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративного попередження й адміністративного припинення [4, с. 421].

С. Ф. Константинов визначає адміністративно-юрисдикційну діяльність поліції як визначений законом порядок здійснення процесуальної діяльності, пов'язаної з виявленням, припиненням правопорушення, порушенням, розслідуванням, розглядом і вирішенням справ про адміністративні правопорушення, винесенням по них законних і об'єктивних постанов про адміністративну відповідальність та їх виконанням [5]. У теоретичних джерелах містяться й інші визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності, однак відповідь на питання про сутність означеного виду діяльності у сфері контролю потребує окремих наукових розвідок.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері контролю та її ознак.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Вирішення проблеми визначення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності має базуватися перш за все на з'ясуванні парадигми відносин між особистістю і державою. Існує декілька концепцій таких відносин, найбільш полярні з яких можна звести до двох основних. Відповідно до державницької концепції інтенції держави є первинними, особистість повинна завжди виконувати державну волю, навіть якщо це спричиняє шкоду її життю, здоров'ю та інтересам. Відповідно, важливим завданням держави є примушення людини до здійснення дій, які не охоплюються інтересами та

бажаннями особистості, і найголовнішою складовою юрисдикційних повноважень органів публічної влади є державний примус у різноманітних формах. Саме державницька концепція, розвинута у роботах російських адміністративістів, була плідно використана для становлення інституту адміністративно-юрисдикційної діяльності у вітчизняній науці.

Людиноцентристська концепція передбачає вторинний характер держави та її органів у встановленні публічної безпеки і правопорядку у суспільстві. Такі безпека та правопорядок досягаються завдяки бажанню людини та громадянина добровільно виконувати правові приписи для забезпечення сталої життєдіяльності, розвитку, задоволення своїх потреб та інтересів. Відповідно, адміністративна юрисдикція органів публічної влади має своєю першочерговою метою сприяння добровільному додержанню населенням вимог правових актів, схвалення такої поведінки, створення позитивних стимулів для її розповсюдження. І лише у разі відмови окремих осіб додержуватися вимог закону, виникає потреба у застосуванні заходів примусу та настання юридичної відповідальності. Досить вдало такі відносини описані у роботах професора В. Венедиктова, присвяченим позитивній юридичній відповідальності у трудовому праві України [6]. Екстраполюючи їх на сферу адміністративно-правових відносин, зауважимо, що невід'ємним елементом адміністративно-юрисдикційної діяльності є стимулювання суб'єктами владних повноважень добровільного виконання громадянами своїх визначених у праві обов'язків. Як свідчить, зокрема, досвід мобілізації під час правового режиму воєнного стану, опора виключно на заходи примусу призводить до зниження ефективності діяльності держави, а також спричиняє зростання корупційних ризиків. Якщо згадати досить вдалий досвід добровільного комплектування 3 бригади оперативного призначення «Спартан» Національної гвардії України («Гвардія наступу»), можна наочно побачити

відмінності у використанні юрисдикційних повноважень державницького та людиноцентристського типу.

Додамо, що досвід мобілізації 2022-2023 років сприяв затвердженню Міністерством оборони України Концепції військової кадрової політики до 2028 року, яка передбачає, що в Україні функціонуватиме дієва система рекрутингу Збройних Сил України професійним і вмотивованим особовим складом, а також людиноцентричний підхід до управління кар'єрою військовослужбовців з урахуванням їхньої освіти, професійного розвитку, гендерної рівності [7]. Відмінність між рекрутингом (як добровільним усвідомленим процесом вступу на військову службу) і мобілізацією (як процесом, який не залежить від волі призваних осіб) наочно демонструє діапазон можливого використання адміністративно-юрисдикційних повноважень.

Заслуговує на увагу, що пошук критеріїв, на підставі яких можна виокремити види юрисдикції, притаманні не лише українській правовій науці. Болгарська дослідниця С. Янкулова у своїй монографії «Адміністративна юрисдикція», виданій у 2021 році, розглядає два основні види адміністративної юрисдикції – правоохоронну, яка передбачає вирішення правових спорів, пов'язаних з правоохоронною діяльністю, і діяльність з адміністративного санкціонування, що має більш широкий характер і не передбачає застосування заходів примусу [8].

Слід також відзначити, що правова доктрина деяких держав сталої демократії передбачає, що концепція адміністративної юрисдикції має своїм центральним елементом судовий нагляд над державною владою, що передбачає у тому числі притягнення посадових осіб держави до відповідальності з відшкодуванням ними шкоди, спричиненої їх діями громадянам та юридичним особам приватного права, про що, із посиланнями на історичні джерела, досить переконливо пише М. Леванс [9, с. 23]. Досить цікавим уявляється співвіднесення цієї

людиноцентристської західноєвропейської позиції з карально-примусовими конотаціями адміністративної юрисдикції по відношенню до власних громадян в українській науці адміністративного права і процесу. Вплив російської тоталітарної правової доктрини на розвиток вітчизняної науки не пройшов безслідно, і нині завдання дослідників полягають в очищенні науки адміністративного права і процесу від деструктивних інтроєктів «російського світу».

Українська правова доктрина нарешті відійшла від визнання гідними імплементації всіх позитивних елементів зарубіжного досвіду без моделювання наслідків такої імплементації в принципово відмінних політичних, економічних, безпекових та інших умовах. Напрацювання власного термінологічного апарату має базуватися на положеннях Конституції України та особливостях власних правової системи та системи права. Це дозволить уникнути правових колізій та непродуманих кроків, що знижують, а не підвищують ефективність правового регулювання. Особливо наочно вказані тенденції простежуються у сфері фінансового контролю, ефективність якого визначає перспективи розвитку держави.

На підставі викладеного вище можна сформулювати поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності в сфері контролю як сукупності дій наділених владними повноваженнями посадових осіб органів публічної влади, спрямованих на створення умов для додержання об'єктами контролю правових приписів та притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законодавства суб'єктів із відшкодуванням шкоди, спричиненої юридичним та фізичним особам.

На нашу думку, ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності в сфері контролю в їх сучасному розумінні включають: а) професійний характер, наявність у суб'єктів діяльності відповідної управлінської, фахової та правової компетенції; б) спрямованість на досягнення завдання розвитку об'єкта контролю, максимального задоволення його потреб та

інтересів за умов їх відповідності правовим приписам; в) перспективна направленість, яка обумовлює створення умов для добровільного виконання всіма суб'єктами публічних відносин їх встановлених законодавством обов'язків; г) зменшення частки примусово-каральних цілей порівняно з цілями вільного розвитку в умовах функціонування правової демократичної держави.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Інститут адміністративно-юрисдикційної діяльності в сучасних умовах поступово трансформується, і провідними орієнтирами змін стають принципи людиноцентризму та верховенства права. Правовий режим воєнного стану накладає особливий відбиток на суспільні відносини, пов'язані з реалізацією владних повноважень з елементами примусу, оскільки лише за умови добровільної участі більшості громадян в системі колективної відсічі російській збройній агресії така відсіч може бути ефективною. Опора виключно на заходи примусу призводить до розколу українського суспільства та поширення настроїв абсентеїзму. У сфері контролю спрямованість адміністративно-юрисдикційної діяльності має враховувати пріоритет цілей розвитку об'єктів контролю порівняно з цілями їх покарання, основні зусилля владних суб'єктів мають бути спрямовані на створення стану правової визначеності та усунення юридичних бар'єрів, які сприяють порушенням законодавства.

Напрямами подальших наукових досліджень мають стати визначення сутності громадського нагляду як особливого феномену контрольних правовідносин, а також з'ясування комплексу власних та делегованих повноважень його суб'єктів.

Література

1. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 167 с.
2. Бердник В. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій за адміністративно-деліктним законодавством України. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С.391-395.
3. Серватюк Л.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Державної прикордонної служби України: дис. ...канд..юрид наук: 12.00.07. Київ, 2008. 212 с.
4. Шведа Б.В. Специфіка судового розсуду в адміністративно-юрисдикційному процесі. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. №1. С. 421-425.
5. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: навчальний посібник. Константінов С.Ф., Братель С.Г. та ін. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 336 с.
6. Венедиктов В. С. Юридична відповідальність працівників ОВС України: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 320 с.
7. Рустем Умеров затвердив Концепцію військової кадрової політики Міноборони до 2028 року. *Міністерство оборони України: вебсайт*. 2023. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2023/11/05/rekruting-zamist-prizovu-rustem-umerov-zatverdiv-konczepczyu-vijskovo-i-kadrovoi-politiki-minoboroni/> (дата звернення: 16.11.2023).
8. Yankulova S. Administrative Jurisdictions. Sofia: Mont, 2021. 288 p.
9. Lewans M. Administrative Law and Judicial Deference. Oxford, 2016. 249 p.

References

1. Kuzmenko, O.V. (2007). *Administratyvna yustytsiia v Ukraini: navch. posib.* [Administrative justice in Ukraine: a study guide]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
2. Berdnyk, V. (2012). *Yurysdyktsiina diialnist administratyvnykh komisii za administratyvno-deliktnym zakonodavstvom Ukrainy* [Jurisdictional activity of administrative commissions under the administrative and tort legislation of Ukraine]. *Publichne pravo – Public law*, 3 (7), 391-395 [in Ukrainian].
3. Servatiuk, L.V. (2008). *Administratyvno-yurysdyktsiina diialnist orhaniv Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy* [Administrative and jurisdictional activities of the bodies of the State Border Service of Ukraine]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
4. Shveda, B.V. (2023). *Spetsyfika sudovoho rozsudu v administratyvno-yurysdyktsiinomu protsesi* [Specificity of judicial discretion in the administrative-jurisdictional process]. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo – Analytical and Comparative Jurisprudence*, 1, 421-425 [in Ukrainian].
5. Konstantinov, S.F., & Bratel, S.H. *Administratyvno-yurysdyktsiina diialnist politsii: navchalnyi posibnyk* [Administrative and jurisdictional activities of the police: a study guide]. (2016). Kyiv: Tsentri uchbovoi literatury [in Ukrainian].
6. Venedyktov, V. S. (2003). *Yurydychna vidpovidalnist pratsivnykiv OVS Ukrainy: monohrafiia* [Legal responsibility of employees of the Ukrainian Armed Forces: a monograph]. Kharkiv: Vyd-vo Nats. un-tu vnutr. sprav [in Ukrainian].
7. Rustem Umierov zatverdyv Kontseptsiiu viiskovoi kadrovoi polityky Minoborony do 2028 roku [Rustem Umyerov approved the concept of military personnel policy of the Ministry of Defense until 2028]. (2023).

Ministerstvo oborony Ukrainy: vebsait – Ministry of Defence of Ukraine: website. Retrieved from

<https://www.mil.gov.ua/news/2023/11/05/rekruting-zamist-prizovu-rustem-umerov-zatverdiv-konczepczyu-vijskovoikadrovoi-politiki-minoboroni/>
[in Ukrainian].

8. Yankulova, S. (2021). *Administrative Jurisdictions*. Sofia: Mont.
9. Lewans, M. (2016). *Administrative Law and Judicial Deference*. Oxford.