

УДК 342.958

С. В. Коробенко

здобувач

*кафедри цивільного, господарського і адміністративного права
та правоохоронної діяльності
Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»***НАУКОВІ ПОГЛЯДИ ЩОДО СУТНОСТІ КАТЕГОРІЙ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС»,
«ЮРИСДИКЦІЯ», «АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ» ЯК ОСНОВИ ВИЗНАЧЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ В ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ**

Постановка проблеми. Реалізація державної митної політики, забезпечення її ефективності та стимулюючого характеру щодо розвитку зовнішньоекономічних зв'язків та захисту економічних інтересів держави є складовою стратегії розбудови інструментарію впливу на євроінтеграційні економічні перетворення в Україні. Як доктринальне підґрунтя такого інструментарію слід розглядати наукові напрацювання у царині формування теоретико-правової моделі належної митної діяльності, відповідної суспільно-політичним та економічним процесам, що відбуваються у нашій державі. Саме теоретичний доробок має бути покладений в основу формування ефективного законодавства у митній сфері та належної правозастосовної практики митних органів, інших учасників митної діяльності, що визначає важливість поглибленого аналізу масиву досліджень вчених, присвячених, зокрема, й питанням встановлення сутності і, звідси – визначення напрямів розвитку адміністративного процесуального законодавства. Проблема пошуку і систематизації досліджень, в яких на методологічному рівні опрацьовані різні моделі адміністративно-юрисдикційної діяльності, що здійснюється у процесуальній формі, актуальна, зважаючи на тенденції, які останнім часом спостерігаються у законотворенні. Йдеться про поспішність у проведенні окремих реформ та, відповідно, їх правового забезпечення, коли недостатньо враховуються чинні нормативні положення кореспондуючих нормативно-правових актів. За таких обставин ґрунтовне дослідження теоретичних витоків формування моделі адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності митних органів сприятиме встановленню першочергових проблем правового регулювання митних правовідносин, які потребують вирішення, пошуку шляхів і напрямків опрацювання належних і необхідних, за даних умов, пропозицій неконфліктного характеру щодо вдосконалення чинного адміністративно-процесуального законодавства у частині врегулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень у митній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Опрацювання наукових робіт з адміністративного права і процесу дозволяє виділити окремі публікації, в яких піддано аналізу сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів (С.С. Шоптенко), зокрема, органів внутрішніх справ (С.М. Гусаров), поліції (О.І. Безпалова). Ґрунтовний науковий аналіз адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів здійснила ще у 2007 році А.Б. Калюта [1]. Базовою науковою роботою у царині обґрунтування сутності адміністративної діяльності митних органів можна із впевненістю вважати докторську дисертацію Д.В. Приймаценка [2]. Серед публікацій слід відзначити статтю О.М. Чернявської, в якій здійснено аналіз напрямів сучасних правничих досліджень у сфері провадження у справах про порушення митних правил [3]. Отже, генезис досліджень сутності і змісту адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності митних органів потребує додаткової уваги. Поряд із цим, логіка побудови відповідної теоретико-правової моделі обумовлює актуальність звернення до наукових публікацій, присвячених розкриттю сутності і змісту базових категорій: «адміністративний процес», «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція».

Мета статті – здійснити узагальнення наукових поглядів щодо сутності категорій «адміністративний процес», «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція» як основи визначення адміністративно-процесуальних проваджень в діяльності митних органів.

Викладення основного матеріалу. Пошук установлених наукових підходів дозволяє звернутись насамперед до Великої української юридичної енциклопедії, де у третьому томі під назвою: «Загальна теорія права» розкрито зміст категорій «юридичний процес», «юридична процедура» [4]. Вчені презентували відповідні теоретичні положення на підставі узагальнення існуючих наукових поглядів. І.М. Погрібний, розкриваючи зміст категорії «юридичний процес», звертається до напрацювань В. Горшеньова (1970-80-ті роки), пізніших робіт І. Бенедика, В. Крупіна, С. Олейникова,

О. Петришина, І. Шахова, власних робіт та інших вчених, відзначає колективну монографію «Теорія юридичного процесу». Принагідно слід вказати, що зазначений автор статті презентує наукове уявлення щодо процесуальної форми, змісту процесуальних відносин, процесуальної стадії, процесуального режиму та його принципів, наводить за функціональною (а не галузевою) ознакою 4 основні комплексні різновиди процесів та розкриває їх зміст [4, с. 915-920]. Перспективними для подальшого врахування при розкритті питання про сутність адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності митних органів є положення про значення процесуальної форми, за допомогою якої можливий розгляд будь-якої правової форми діяльності у єдності таких елементів: 1) процесуальних проваджень; 2) процесуальних стадій; 3) процесуального режиму [4, с. 916].

На відміну від юридичного процесу, основу розкриття змісту якого складає «комплексна система органічно пов'язаних процесуальних форм упорядкування діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, спрямованих на вирішення юридичної ситуації та досягнення конкретного матеріально-правового результату» [4, с. 915], юридична процедура розглядається як «цілісна система послідовних юридично значущих дій, регламентованих процедурними нормами ... з метою належної реалізації правових норм» (С.М. Олейников) [4, с. 884].

Порівнюючи зміст зазначених категорій, можна вказати, що жодна з них не виключає існування іншої, а юридичну процедуру можна розглядати як категорію, ширшу за змістом, порівняно із категорією юридичного процесу.

У наукових дослідженнях з адміністративного права широке, порівняно із категорією «адміністративний процесу», розуміння категорії «адміністративна процедура» відстоює О.І. Миколенко у монографії «Теорія адміністративного процедурного права» (2010 р.) [5]. В.І. Теремецький у своїй монографії «Податкові правовідносини в Україні» дотримуючись схожої позиції цілком справедливо тлумачить адміністративну процедуру як встановлений нормами адміністративного й адміністративно-процесуального права порядок здійснення суб'єктами-носіями владних повноважень свого функціонального призначення, який проявляється у вчиненні ними логічно послідовних, юридично значущих дій, спрямованих на досягнення певної мети [6, с. 332].

Категорія «адміністративний процес» є системоутворюючою в адміністративному праві, що визначає активну увагу вчених-дослідників у напрямку формування підходу щодо сутності. Слід підкреслити, що у межах однієї публікації складно охопити наукові здобутки усіх вчених, які аналізували вказану проблему. Проте, доцільно

зупинитись на тих здобутках, які випробувані часом і довели свою наукову коректність, перспективність для подальшого розвитку.

Узагальнення наукових робіт з проблеми сутності адміністративного процесу дозволяє виділити роботи І.П. Голосніченка, Е.Ф. Демського, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова, Н.Г. Саліщевої, А.О. Селіванова, В.І. Теремецького, М.М. Тищенко, В.С. Четверікова та інших вчених.

В монографії «Адміністративний процес» (2001р.) [7] М.М. Тищенко обґрунтовує основні положення, які згодом були розвинені і представлені у подальших роботах. Так, М.М. Тищенко, відзначаючи динамічний характер адміністративного процесу, вказує про такі його важливі ознаки як здійснення тільки уповноваженими суб'єктами, нормативна впорядкованість, зв'язок із розглядом адміністративної справи щодо «встановлення певних фактичних даних та конкретних обставин», існування об'єктивної потреби встановлення фактів юридичними завдяки їх закріплення у процесуальних документах, зв'язок із виконавчо-розпорядчою діяльністю [8, с. 205-206]. Вчений відзначав існування адміністративно-процесуальних норм, які забезпечують реалізацію на практиці матеріальних норм адміністративного та інших галузей права. Сукупність адміністративно-процесуальних відносин, урегульованих процесуальними нормами адміністративного права і являють собою таке специфічне, відносно самостійне явище як адміністративний процес. М.М. Тищенко до структури адміністративного процесу відносив сукупність взаємопов'язаних адміністративних проваджень, що мають юрисдикційний і неюрисдикційний характер та вказував про цілеспрямований характер – розгляд і вирішення індивідуально-конкретних справ [9, с. 491-493]. Тож, спираючись на науковий підхід М.М. Тищенко, можна зазначити про доцільність виділення адміністративно-процесуальних норм і зв'язок із розглядом індивідуально-конкретних справ.

Сутність адміністративного процесу також розкривається з позицій процесуальної діяльності. Викликає зацікавленість та обставина, що адміністративно-процесуальна діяльність розглядається як управлінська, у межах якої виділяються такі правові види діяльності: нормотворчий, правозастосовний (за змістом тотожний неюрисдикційному) та юрисдикційний (І.В. Панова) [10, с. 36].

Т.О. Коломоєць у своїй статті, присвяченій ювілею Н.Г. Саліщевої, здійснює систематизацію наукових робіт з адміністративного процесу, в основу яких покладено концептуальні положення, обґрунтовані Н.Г. Саліщевою: як особливий вид виконавчо-розпорядчої діяльності примусового характеру (Л.В. Коваль, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, А.Т. Комзюк, С.Т. Гончарук та ін.); «юрисдикційна» концепція (докторські дисер-

тації Л.В. Ковалю, А.Т. Комзюка, М.М. Тищенка, напрацювання інших дослідників); проблеми адміністративного процесу в цілому (О.В. Кузьменко); побудова теорії адміністративної процедури та адміністративно-процедурного права (М.І. Миколенко, Р.А. Куйбіда, В.П. Тимошук та інші); провадження у справах про адміністративні правопорушення (В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Д.М. Лукьянець, Є.В. Додін); адміністративне судочинство (Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко); роль і значення адміністративного (судового) права (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, В.М. Бевзенко); адміністративне процесуальне право (Т.П. Мінка); адміністративно-деліктний процес (Р.В. Мironюк) [11, с. 74-76].

Визначення поняття адміністративно-юрисдикційне провадження в діяльності митних органів має бути здійснене із врахуванням існуючих наукових підходів щодо визначення сутності категорії «юрисдикція».

У доктринальному значенні презентоване універсальне розуміння юрисдикції (*iudicio*) – як встановлену законом (або іншим нормативно-правовим актом) сукупність повноважень відповідних державних органів, органів виконавчої влади та органів управління, які визначають правосуб'єктність (функції, компетенція, питання відання) щодо застосування ними владно-примусових повноважень при вирішенні питань (спорів, конфліктів, надання адміністративних послуг і тощо), а також при вирішенні спорів у судовому порядку з дотриманням процесуальних норм і адміністративних процедур (А.О. Селіванов) [12, с. 350]. Тож, за універсальним розумінням категорія «юрисдикція» позначає межі та обсяг правосуб'єктності у адміністративних процедурних та процесуальних правовідносинах.

Надумку С.С. Алексеева, юрисдикцією слід вважати діяльність щодо розгляду юридичних справ і, як результат – прийняття рішень, що мають юридично обов'язковий характер. Під юридичною справою вчений розумів конкретні життєві випадки щодо яких застосовується закон [13, с. 116].

Широке розуміння змісту категорії «юрисдикція» надано юридичному енциклопедичному виданні. Запропоновано науковий погляд з позицій сукупності повноважень суб'єктів права щодо: 1) розгляду і вирішення правових спорів; 2) розгляду і вирішення справ про правопорушення; 3) встановлення фактів; 4) надання правових оцінок; 5) застосування санкцій [14, с. 981]. Таке праворозуміння категорії «юрисдикція» не обмежує коло суб'єктів органами виконавчої влади чи судами, а фактично визнає юрисдикцією діяльність щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, правових спорів, здійснення юридичної кваліфікації та правозастосовної діяльності щодо санкцій.

В.К. Колпаков зазначає про виділення у межах адміністративного процесу адміністративно-юрисдикційного процесу. Серед ознак цього процесу можна, спираючись на науковий підхід вченого, виділити: суб'єктну визначеність (уповноважені суб'єкти щодо здійснення державної виконавчої владної діяльності); спрямованість на розв'язання суперечок, а також застосування адміністративного примусу і примусу при розгляді і вирішення дисциплінарних справ [15, с. 127]. По суті, такий підхід дещо вужче, порівняно із універсальним, враховуючи обмеження за суб'єктивним складом.

Звернення до наукових публікацій дозволяє виділити науковий підхід М.М. Тищенка щодо розуміння категорії «адміністративна юрисдикція», який широко використовувався у наукових дослідженнях як основа подальшого доробку. Порівняно з існуючими науковими напрацюваннями вчений виділяв правовідновлюючу функцію адміністративної юрисдикції, поряд із здійсненням правового захисту порушених або оспорюваних інтересів, прийняття рішення щодо застосування правової санкції [9, с. 506].

Переліченими науковими роботами не вичерпано існуючий науковий доробок. Зокрема, можна відзначити роботи М. В. Завального, О. О. Петрухіна, О.П. Рябченко, О. В. Стукаленко, інших вчених. Зокрема, О.П. Рябченко пропонує відносити до адміністративної юрисдикції у сфері державної митної справи позовне провадження до адміністративного суду, провадження за скаргами громадян, провадження у справах про порушення митних правил, провадження у справах про корупцію в органах доходів і зборів, дисциплінарні провадження [16].

Висновок. Формування наукового погляду щодо сутності адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності митних органів має виходити із усталених підходів щодо визначення категорій «адміністративний процес», «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція». Опрацювання наведених робіт дозволяє вказати, що активний науковий пошук у цьому напрямі ще триває і відносно усталеним можна назвати підхід щодо сутності категорії «адміністративний процес» та її співвідношення із категорією «адміністративна процедура». Вчені доводили ширший зміст останньої і такий підхід не суперечить визначенню співвідношення категорій «юридичний процес» та «юридична процедура». Розвиток наукової думки щодо сутності адміністративного процесу йде в напрямі розширення сприйняття його сутності, що виходить за межі юрисдикційної концепції, і відповідає доктринальному визначенню суспільної цінності адміністративного права головними рисами мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» функції, а такі нові

функції, як «правозабезпечувальна» (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і «правозахисна» (пов'язана із захистом порушених прав) [17, с. 282].

Наукова цінність наведених теоретичних підходів щодо сутності «адміністративного процесу» та співвідношення із категорією «адміністративна процедура» полягає у тому, що вони можуть бути покладені в основу систематизації адміністративних процедур та оптимізації процесуальних стадій адміністративних проваджень – юрисдикційного або неюрисдикційного, які розглядаються як складові адміністративного процесу. Звідси – у процесуальній формі діяльності митних органів логічно виділяти адміністративні неюрисдикційні та адміністративно-юрисдикційні провадження. Також слід виокремлювати адміністративні процедури, які стосуються упорядкованої діяльності зазначених органів, а відповідна категорія ширша за змістом, порівняно із зазначеними провадженнями, і відображає необхідність забезпечення цілеспрямованого, послідовного характеру митних процедур.

Розглядаючи сутність категорій «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція», виділено універсальний доктринальний підхід щодо розуміння першої категорії та його поширення на визначення сутності адміністративної юрисдикції. Привертає увагу та обставина, що не зважаючи на розмаїття наукових поглядів щодо сутності адміністративної юрисдикції, можна відзначити єдність її розуміння з позицій діяльності, що здійснюється у процесуальній формі у межах реалізації повноважень владно-примусового характеру чи вирішення спору у сфері публічно-владної діяльності із дотриманням встановлених законодавством процедур, а також під час застосування адміністративно-процесуальних норм. Вказане означає виділення трьох складових, які покладені в основу визначення адміністративної юрисдикції: вирішення публічно-правового спору, реалізація владно-примусових повноважень, діяльність щодо відновлення порушеного права.

Література

1. Калюта А.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 18 с.
2. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 41 с.
3. Чернявська О.М. Провадження у справах про порушення митних правил: аналіз напрямів сучасних правничих досліджень. *Lex Portus*. 2018. № 3(11). С. 143-156.
4. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / ред. кол. : О.В. Петришин (голова) та ін. Х.: Право, 2017. 952 с.
5. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
6. Теремецький В.І. Податкові правовідносини в Україні: монографія. Харків: Діса плюс, 2012. 648 с.
7. Адміністративний процес: підруч. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. К.: Літера ЛТД, 2001. 336 с.
8. Адміністративне право: підруч. / під ред. Битяк Ю.П. та ін. Х.: Право, 2010. 624 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Т. 1. Загальна частина / редкол. В.Б. Авер'янов та ін. К.: Юридична думка, 2007. 592 с.
10. Панова И.В. Административно-процессуальное право России: моногр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 336 с.
11. Коломоєц Т.А. Юбилей заслуженного юриста Российской Федерации, кандидата юридических наук, профессора Надежды Георгиевны Салищевой. *Вісник Запорізького національного університету*. 2014. № 2. С. 71-81.
12. Правова доктрина України: у 5 т. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2013. 864 с.
13. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
14. Великий енциклопедичний юридичний словник: за ред. Ю. С. Шемшученко. К.: Юрид. думка, 2007. 992 с.
15. Курс адміністративного права України: підруч. / В.К. Колпаков та ін.; ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
16. Рябченко О.П. Юрисдикція як процесуальний інститут забезпечення законності у сфері державної митної справи: загальна характеристика. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 147-150. URL: http://lsej.org.ua/4_2016/41.pdf.
17. Соломаха А.Г. Сучасні тенденції розвитку науки адміністративного права. *Держава і право. Юрид. і політ. науки* : зб. наук. пр. 2010. Вип. 50. С. 278-283.

Анотація

Коробенко С. В. Наукові погляди щодо сутності категорій «адміністративний процес», «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція» як основи визначення адміністративно-процесуальних проваджень в діяльності митних органів. – Стаття.

Стаття присвячена узагальненню наукових поглядів щодо сутності категорій «адміністративний процес», «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція» як основи визначення адміністративно-процесуальних проваджень в діяльності митних органів. Виділено найбільш усталені та наведено дискусійні наукові підходи щодо розкриття сутності зазначених категорій. Розглянуто співвідношення категорій «адміністративний процес» і «адміністративна процедура» та підкреслено перспективний характер наукових напрацювань в цьому напрямі щодо упорядкування процесуальної діяльності митних органів та виділення відповідних адміністративних неюрисдикційних і адміністративно-юрисдикційних проваджень. Запропоновано виділяти три складові адміністративної юрисдикції: вирішення публічно-правового спору, реалізація владно-примусових повноважень, діяльність щодо відновлення порушеного права.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, митні органи, процесуальна діяльність митних органів, юрисдикція, адміністративна юрисдикція.

Аннотация

Коробенко С. В. Научные взгляды относительно сущности категорий «административный процесс», «юрисдикция», «административная юрисдикция» как основы определения административно-процессуальных производств в деятельности таможенных органов. – Статья.

Статья посвящена обобщению научных взглядов относительно сущности категорий «административный процесс», «юрисдикция», «административная юрисдикция» как основы определения административно-процессуальных производств в деятельности таможенных органов. Выделены наиболее устойчивые и приведены дискуссионные научные подходы к раскрытию сущности указанных категорий. Рассмотрено соотношение категорий «административный процесс» и «административная процедура» и подчеркнута перспективный характер научных разработок в этом направлении по упорядочению процессуальной деятельности таможенных органов и выделения соответствующих административных. Неюрисдикционная и административно-юрисдикционных производств. Предложено выделять три составляющие административной юрисдикции: решение публично-правового спора, реализация властно-принудительных полномочий, деятельность по восстановлению нарушенного права.

Ключевые слова: административный процесс, административная процедура, таможенные органы, процессуальная деятельность таможенных органов, юрисдикция, административная юрисдикция.

Summary

Korobenko S. V. Scientific views on the essence of categories of “administrative procedure”, “jurisdiction”, “administrative jurisdiction” as the basis for determining administrative and procedural proceedings in the activities of customs authorities. – Article.

The article is focused on the generalization of scientific views on the essence of the categories of “administrative procedure”, “jurisdiction”, “administrative jurisdiction” as the basis for determining administrative and procedural proceedings in the activities of customs authorities. The most established and debatable scientific approaches to revealing the essence of these categories have been highlighted. The correlation of the categories of “administrative proceedings” and “administrative procedure” has been studied. The author has emphasized the perspective character of scientific developments in this direction in regard to streamlining the procedural activity of customs authorities and allocation of the corresponding administrative non-jurisdictional, as well as administrative and jurisdictional proceedings. It has been offered to distinguish three components of administrative jurisdiction: resolution of public and legal dispute, implementation of authoritative and coercive powers, activities to restore the violated right.

Key words: administrative proceedings, administrative procedure, customs authorities, procedural activity of customs authorities, jurisdiction, administrative jurisdiction.