

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL PROCEEDINGS IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Дрозд О.Ю., д.ю.н., професор,
заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри поліцейського права
Національна академія внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0002-4514-6594

У статті розглянуто різноманітні підходи до визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Надано власне бачення цього поняття.

У статті автор запропонував розглядати адміністративно-юрисдикційне провадження як систему процесуальних норм, що регулюють процедури правозастосовного процесу в окремих справах. Визначено, що ґрунтуючись на класифікації адміністративних проваджень слід виділяти юрисдикційні та неюрисдикційні адміністративні провадження.

Автор наводить різні підходи до видів юрисдикційних проваджень, зокрема: провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; провадження по скаргах осіб.

Також акцентовано увагу на тому, що адміністративно-юрисдикційна діяльність є специфічною формою відображення послідно-однорідних дій, що здійснюється у визначеній формі суспільних правовідносин, які виникають внаслідок наявності правового спору або правопорушення, конфлікту та відповідно прийняття владних рішень задля досягнення певних результатів.

Крім того, було звернуто увагу на те, що визначення «адміністративне провадження» вважається більш ширшим поняттям, аніж «адміністративний процес», розглядаючи цих два поняття як ціле та частина.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність має свої особливості, що відрізняють її від решти видів діяльності органів державної влади. Тому в статті зроблена спроба розкрити зміст та форму вираження адміністративно-юрисдикційної діяльності через призму принципів загальних, галузевих та спеціальних.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційні відносини, адміністративно-юрисдикційне провадження, адміністративний процес, провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження з розгляду скарг громадян, дисциплінарне провадження, адміністративний примус, провадження, юрисдикція.

The article considers different approaches to the definition of administrative and jurisdictional activities. The author proposes his original interpretation of this concept.

In the article, the author makes a proposal to consider administrative and jurisdictional proceedings as a system of procedural provisions regulating law application procedures in individual cases. It is determined that the classification of administrative proceedings can be used to distinguish jurisdictional and non-jurisdictional administrative proceedings.

The author describes different approaches to the types of jurisdictional proceedings, in particular: proceedings on administrative offences; disciplinary proceedings; and proceedings based on complaints of individuals.

In addition, the author emphasises that administrative and jurisdictional activities are a specific form of reflection of consistently homogeneous actions performed in a certain form of public legal relations arising from a legal dispute or an offence, a conflict and, accordingly, the adoption of governmental decisions to achieve certain results.

Furthermore, it was emphasised that the definition of "administrative proceedings" is considered to be a broader concept than "administrative procedure", considering these two concepts as a whole and a part.

Administrative and jurisdictional activities have their own specific features which distinguish them from other types of activities of public authorities. Therefore, the article attempts to reveal the content and form of how administrative and jurisdictional activities unfold through the prism of general, sectoral and special principles.

Key words: administrative and jurisdictional relations, administrative and jurisdictional proceedings, administrative procedure, proceedings on administrative offences, proceedings on consideration of citizens' complaints, disciplinary proceedings, administrative coercion, proceedings, jurisdiction.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність в усі часи привертала увагу науковців як до процедури, що здійснюється уповноваженою особою та пов'язана з індивідуальним прийняттям рішення в конкретному правовому конфлікті, спорі чи правопорушенні, що має правові наслідки.

Мета статті визначити ключові підходи до тлумачення адміністративно-юрисдикційної діяльності, її ключових особливостей та форм застосування.

Аналіз останніх досліджень. Питанням вивчення адміністративно-юрисдикційної діяльності присвячені праці В. Б. Авер'янова, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, М.І. Єропкина, В.В. Зуй, О.П. Ключниченко, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, М.М. Тищенко, О.П. Шергіна, О.Ю. Якімова та ін.

Вклад основного матеріалу. Розглядаючи поняття «адміністративна юрисдикція», ми частково підтримуємо точку зору В.Б. Авер'янова, який вважав за необхідне об'єднати юрисдикційну діяльність: 1) органів виконавчої влади, уповноважених розглядати скарги громадян і юридичних осіб на незаконно прийняті рішення, як нижчих

органів, так і підлеглих осіб, тобто сфера адміністративного оскарження (адміністративна «квазіюстиція»); 2) органів виконавчої влади, уповноважених застосовувати заходи адміністративної відповідальності (адміністративна позасудова юстиція); в) адміністративних судів (адміністративна судова юстиція) [1, с. 193-195].

Зважаючи на галузеву приналежність адміністративна юрисдикція має як загальні ознаки, що притаманні юрисдикції в цілому, так і власні специфічні особливості [2, с. 492].

Ми підприємо точку зору С.М. Гусарова, який зазначив, що адміністративно-юрисдикційна діяльність має специфічні особливості притаманні лише їй:

1) Наявність правового спору (або правопорушення). Юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно вирішити правовий спірабо у зв'язку з порушенням чинних правових норм.

2) Основою адміністративно-правових спорів у процесі вирішення яких здійснюється правова оцінка поведінки (дій) сторін, є індивідуальні адміністративні справи.

3) Адміністративно-юрисдикційна діяльність через свою суспільну значущість потребує належного процесуального-правового регулювання. Установлення та доведення подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюється в рамках особливої процесуальної форми, що є важливою й обов'язковою для юрисдикції [3].

Відштовхуючись від класифікації адміністративних проваджень, що наводить Т.О. Коломоєць, слід виділяти юрисдикційні та неюрисдикційні адміністративні провадження.

До неюрисдикційних відносять як правило: провадження з обробки та прийняття нормативних актів, провадження з прийняття індивідуальних актів управління, провадження із застосування адміністративно-попереджувальних заходів; провадження із застосування заходів адміністративного припинення, реєстраційне провадження, дозвільне провадження, установче провадження, провадження з реалізації контрольнонаглядових повноважень, виконавче провадження, атестаційне провадження, провадження з приватизації державного майна, провадження із земельних, фінансових, бюджетних та податкових справ, діловодство тощо [4, с. 237-238].

До юрисдикційних проваджень проваджень слід віднести: провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; провадження по скаргах осіб.

Мартиновський В.В. крім провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження за скаргами громадян; дисциплінарне провадження; також виділяє як окремий вид адміністративно-юрисдикційних проваджень також дозвільне провадження.

Цікавою є точка зору Ю.П. Битяка та М.М. Тищенка, які до адміністративно-юрисдикційних проваджень віднесли ширший перелік: 1) провадження за скаргами громадян; 2) дисциплінарне провадження; 3) провадження щодо застосування заходів адміністративного попередження і припинення; 4) провадження у справах про адміністративні правопорушення [5].

У ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства, зазначено, що справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [6, с. 31].

Юрисдикційні провадження – це провадження, для яких характерним є наявність наступних ознак: 1) наявність спору; 2) належне процесуальне оформлення; 3) змагальність сторін у провадженні; 4) обов'язкове прийняття рішення у вигляді юридичного акта; 5) розмаїття органів, уповноважених розглядати адміністративні справи [7].

В свою чергу, М.М. Тищенко вважає, що адміністративна юрисдикція - це розгляд справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [8, с. 217-218].

Ми підтримуємо точку зору, що адміністративно-юрисдикційне провадження – це дії учасників адміністративно-юрисдикційного процесу, врегульовані адміністративно-правовими нормами з вирішення конкретних справ, що виникають у процесі адміністративно-юрисдикційних відносин.

Так, цікава позиція В. Пінчука, який визначив ключові ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності, а саме унормованість (тобто чітка визначеність у чинному законодавстві), наявність охоронюваних законом суспільних відносин, що забезпечуються в адміністративний спо-

сіб; обов'язковість результату розгляду адміністративної справи до звернення до суду (шляхом винесення попередження, накладення штрафу, штрафних балів); право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення [9].

У літературі можна зустріти приклади таких критеріїв. Так, юрисдикційні провадження – це провадження, для яких характерним є наявність наступних ознак: 1) наявність спору; 2) належне процесуальне оформлення; 3) змагальність сторін у провадженні; 4) обов'язкове прийняття 74 рішень у вигляді юридичного акта; 5) розмаїття органів, уповноважених розглядати адміністративні справи. Неюрисдикційні провадження – це провадження, для яких наявність ознак юрисдикційного характеру не притаманна [10, с. 237].

Загалом, ми підтримуємо точку зору висловлену О.І. Безпалової, яка вважає, що адміністративна юрисдикція – це особливий вид правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, яким на законодавчому рівні надано повноваження щодо розгляду адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі (без звернення до суду) та накладення адміністративних стягнень [5].

Досить вдалими є визначення В.В. Мартиновського, який запропонував під адміністративно-юрисдикційним провадженням розглядати особливий порядок вирішення спорів (конфліктів) про правомірність поведінки учасників управлінських відносин в інтересах захисту та поновлення порушеного права [11].

Характерною особливістю даної діяльності є те, що потреба в ній виникає під час спору про право або у разі виявлення порушення закріплених у законодавстві правил. Тобто обов'язковою умовою здійснення адміністративної юрисдикції є наявність факту вчинення адміністративного правопорушення або наявність спору про право [12].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність визначається специфічністю, оскільки характеризується широкою сферою правової охорони; особливими характером спорів, що розглядаються; специфічною правовою природою норм, які регулюють такі відносини; видами юрисдикційних органів, які уповноважені розглядати справи щодо спорів і застосовувати санкції, ухвалювати рішення щодо розгляду справи процесуальним шляхом [13].

Адміністративно-юрисдикційне провадження – система процесуальних норм, що регулюють процедури правозастосовного процесу в окремих справах.

Якщо розглядати співвідношення адміністративного провадження, то в контексті нормативного визначення адміністративне провадження вважається більш ширшим поняттям, аніж адміністративний процес, розглядаючи цих два поняття як ціле та частина.

Дехто з вчених розглядає адміністративно-юрисдикційну діяльність поруч з контрольною та превенційною діяльністю як одну із форм адміністративної діяльності під якою слід розуміти прийняття індивідуальних актів, а також здійснення інших юридично значущих дій, що має на меті забезпечення охорони прав і свобод людини, громадського порядку, безпеки та здійснення боротьби зі злочинами й іншими правопорушеннями [14, с. 58].

Адміністративно-юрисдикційну діяльність не можна розглядати без призми ключових принципів (загально-правових, галузевих та спеціальних). До загальноправових відносять: законності; гуманізму; справедливості; правової рівності; об'єктивної істини; обов'язковості державної мови і забезпечення права користування рідною мовою. До галузевих належить принцип самостійності в ухваленні рішень; змагальності; гласності. Спеціальні принципи включають в себе принцип презумпції невинуватості; презумпції правомірності правової позиції громадянина; принцип швидкості й економічності адміністративного процесу [15].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність повністю може бути реалізована лише у випадку поступового використання усіх принципів від загальних до спеціальних.

Цікавим є підхід О.Г. Ткаченка, який зазначав, що адміністративно-юрисдикційна діяльність як профілактична діяльність здійснюється на підставі таких принципів: 1) законності; 2) гуманізму; 3) гласності; 4) демократизму; 5) науковості; 6) диференційованого підходу; 7) плановості та прогнозування; 8) взаємодії й координації зусиль суб'єктів профілактики адміністративних проступків; 9) громадського осудження протиправної поведінки; 10) переважання методів переконання; 11) адекватності методів і засобів профілактики типу деліктної ситуації [16, с. 105].

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що адміністративно-юрисдикційна діяльність нерозривно пов'язана з поняттям адміністративної юрисдикції.

Якщо ми розглядаємо адміністративно-юрисдикційну діяльність то варто згадати і про відповідно форму, під якою прийнято розуміти спосіб зовнішнього виразу [17, 103].

Форма адміністративної діяльності проявляється в однакових за своїм характером і правовою природою діях.

До ключових форм адміністративно-юрисдикційної діяльності відносять: 1) вчинення процесуальних юрисдикційних дій; 2) ухвалення правових актів адміністративної юрисдикції [5]. Реалізація процесуальних юрисдикційних дій уповноваженими суб'єктами відбувається відповідно до встановленого порядку на підставі закріплених процесуальних форм.

Як підсумок, зазначимо, що адміністративно-юрисдикційна діяльність відрізняється сукупністю певних ознак: певним видом правовідносин; наявністю правового спору, правопорушення або конфлікту; здійсненням правової оцінки поведінки (дій) сторін; наявністю індивідуальних адміністративних спорів; притаманним процесуально-правовим регулюванням.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В.Б. Питання адміністративної реформи у змісті. Загальної концепції державно-правової реформи. Державно-правова реформа в Україні. : тези матеріалів наук.-практ. конф. К., 1997. С. 193-195.
2. Анохіна Л.С. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, зміст. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2006. Том 19 (58), № 1. С. 172-175.
3. Гусаров, С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07/ Гусаров Сергій Миколайович; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2009. 42 с.
4. Адміністративне право України: Підручник / Коломоєць Т.О., Пирожкова Ю.В., Армаш Н.О., Сінельник Р.В. та ін.; за ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 480 с.
5. Безпалова О. І. Поняття, зміст та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/190/5212/10973-1?inline=1>
6. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х т. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар ; за заг. ред. В.К. Матвійчука. - Вид. 2-е, змін. та доп. К. : Алерта, КНТ, 2008. Т. 1. 787 с.
7. Бурбика М.М., Солонар А.В., Янішевська К.Д. Адміністративне право України. Адміністративний процес та адміністративне судочинство. Сум. держ. ун-т. Суми : Мрія, 2015. 357 с URL: https://pidruchniki.com/79673/pravo/administrativniy_protsest_administrativne_sudochinstvo
8. Адміністративне право : [підручник] / [за заг.ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй]. Х. : Право, 2010. 624 с
9. Пінчук В. Поняття, ознаки та основні форми адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 3. С. 191-196.
10. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: Навч. посібник / За заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глухвері. – Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 264 с.
11. Мартиновський В.В. Проблема класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень. *Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр.* / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. Х. : Право, 2012. Вип. 24. С. 85-91.
12. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України [Текст] : навч. посіб. / [О. І. Безпалова та ін.]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. І. Безпалової ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2021. 467 с
13. Іщенко І. В. Адміністративно-правові засади здійснення підрозділами Національної поліції України ювенальної превенції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. В. Іщенко. Харків, 2019. 276 с.
14. Іванова Л.Ю. Класифікація форм адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2012. Вип. 4(46). С. 57–61.
15. Пузирний В. Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності в установах виконання покарань. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 120–122
16. Ткаченко О.Г. Адміністративна відповідальність, пов'язана з порушенням режиму утримання в установах виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Г. Ткаченко ; Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2012. 201 с.
17. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Підручник. – За ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. Київ: УАВС. 178 с.