

Христинченко Н.П.

*докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права*

Глобенко І.О.

*доктор філософії у галузі знань «Право»,
доцент кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права*

Галунько В.В.

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права*

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИЙ ПРОЦЕС ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Вступ. В демократичних державах однією із їх ознак є досконале адміністративно-процесуальне законодавство. Воно дозволяє їм громадянам реалізувати свої права і свободи через використання можливостей адміністративно-процесуальних форм їх захисту. Але в Україні слабкість правових інститутів адміністративного процесу в повній мірі не спрямовує органи влади і їх посадових осіб на забезпечення прав і свобод громадян України та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Залишаються не до кінця дослідженими суспільні відносини, які потребують адміністративно-правового регулювання, не визначена модель адміністративного процесу в Україні. Вимагає нового пояснення його адміністративно-юрисдикційна складова, а також регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Зміни соціально-економічної ситуації в Україні трансформуються через різні державні інституції і, безумовно, повинні впли-

нути на адміністративно - юрисдикційні провадження. В зв'язку з цим ціннісні категорії, що обумовлюють його оновлення, повинні бути прогнозовані, досліджені на доктринальному рівні, і представлені для вироблення концепції адміністративно-юрисдикційного процесу. Слід зазначити, що формування моделі адміністративно-юрисдикційного процесу в Україні в сучасному вимірі, безумовно, є завданням для вчених – адміністративістів нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Даним проблемам приділяли увагу: Авер'янов В., Андрійко О., Андрейцев В., Битяк Ю., Голосніченко І., Гончарук С., Грошевий Ю., Додін Є., Калюжний Р., Ківалов С., Ключніченко А., Коваль Л., Колпаков В., Копейчиков В., Марчук В., Опришко В., Остапенко О., Пахомов І., Рабінович П., Селіванов А., Селіванов В., Сіренко В., Сорокін В., Тацій В., Тихомиров Ю., Шемшученко Ю. та ін. Не дивлячись на обґрунтування нових підходів до визначення адміністративно – юрисдик-

ційного процесу проблема визначення його ролі в нашій державі залишається до кінця не вирішеною.

Метою статті є визначення проблем адміністративно-юрисдикційного процесу, формування шляхів його удосконалення та перспектив подальшого розвитку адміністративно – юрисдикційних проваджень з урахуванням тих завдань, які ставить життєдіяльність держави, в тому числі і в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Однією з галузей процесуального права сьогодні є адміністративно-процесуальне право. Система процесуального права – це відносно самостійна, незалежна від системи матеріального права, об'єктивно зумовлена, збалансована і внутрішньо несуперечлива сукупність процесуальних норм, що диференціюються на галузі та інститути [1].

На доктринальному рівні запропоновано дві основні концепції щодо розуміння адміністративного процесу. За однією з них, він ототожнюється із застосуванням норм адміністративного права в процесі публічного управління. Він отримав назву як адміністративний процес у його широкому (позитивному) розумінні.

За другою концепцією адміністративний процес, у вузькому (негативному) його розумінні, пов'язується із застосуванням заходів адміністративного примусу. Він отримав назву адміністративно-юрисдикційного процесу. Подвійність щодо визначення адміністративного процесу пояснюється етапами у розвитку наукових знань про адміністративний процес.

У відповідності із широким (позитивним) розумінням адміністративний процес – це діяльність органів публічного управління щодо реалізації їх компетенції, вирішення справ, що виникають в процесі публічного управління. Тобто в такому контексті адміністративне провадження, як поняття, охоплює весь процес виконавчо-розпорядчої діяльності у сфері публічного управління. В. Колпа-

ков стверджує, що ця точка зору найповніше відповідає сучасним уявленням про адміністративний процес, оскільки зважаючи на юридичну практику, де склалися й використовуються поняття законодавчого, бюджетного, земельного, правозастосовчого процесів, які не вписуються в юрисдикційне розуміння цього явища [2]. Такої ж точки зору дотримуються вчені – адміністративісти харківської наукової школи. Вони визначають адміністративний процес як вид юридичного процесу, що регламентує порядок розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ як обумовлену нормами адміністративно-процесуального права діяльність виконавчих органів держави, їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів по реалізації норм матеріального адміністративного права, а в ряді випадків – і матеріальних норм інших галузей права [3].

Таким чином, адміністративний процес, у його широкому розумінні, слід розглядати як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність суб'єктів у сфері публічного управління. Окрему позицію в цьому питанні займають, наприклад, В. Бевзенко та М. Смокович. Вони вважають, що адміністративний процес – це розгляд справ в адміністративних судах. На наш погляд, дана позиція науковців не є коректною [4]. Але в межах даної статті ми не маємо можливості здійснити теоретико-правовий аналіз запропонованої концепції даних науковців, хоча вона, безумовно, заслуговує на повагу вчених – адміністративістів.

Адміністративно-юрисдикційний процес пов'язаний із двома напрямками юрисдикційної діяльності: 1) вирішення адміністративних спорів; 2) застосування заходів адміністративного примусу.

Адміністративно-юрисдикційний процес встановлюється нормами права тільки там, де виникають спори чи можуть бути вчинені правопорушення.

Слово юрисдикція похідне від латинського *jurisdictio* – судочинство, від *jus* – право

і dictio – проголошення. Цей термін використовується для означення відповідних повноважень органів влади, а також певного виду діяльності.

Юрисдикція є прерогативою для органів правосуддя, в першу чергу, а також і для громадських організацій. Юрисдикція як і правозастосування в цілому представляють собою діяльність, змістом якої є збір, дослідження, оцінка інформації та прийняття рішення. Вирішення будь-якої юридичної справи можливо лише на основі аналізу фактів, які є в наявності.

Адміністративний юрисдикційний процес, як частина адміністративного процесу, в залежності від характеру і категорії адміністративних справ, що розглядаються, ділиться на процедури щодо застосування заходів адміністративного примусу і процедури розгляду адміністративних спорів.

Адміністративний примус термін, який носить родовий характер і включає три групи: а) адміністративно-попереджувальні заходи; б) заходи адміністративного припинення; в) провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративно-попереджувальні заходи є заходами профілактики протиправних дій, вони застосовуються тоді, коли правопорушення ще немає. Це, як правило, застосування адміністративно – процесуальних норм, що дає можливість використати такі заходи адміністративного припинення як перевірка документів або безперешкодне відвідування земельних ділянок, виробничих приміщень чи квартир або інших житлових приміщень громадян та інш.

Другу групу заходів адміністративного примусу складають заходи адміністративного припинення, сутність яких полягає у примусовому припиненні протиправних дій. Найбільш часто застосовуваними заходами адміністративного припинення є а) адміністративне затримання особи, яка вчинила (чи вчиняє) адміністративне правопорушення (проступок), для складання протоколу; б) безпосередній фізичний вплив (наприклад, застосування

прийомів рукопашного бою працівниками поліції); в) застосування спеціальних засобів (засобів сльозоточивої або дратівної дії, гумових кийків, водометів, спеціальних пристроїв для примусової зупинки транспортного засобу тощо); г) застосування зброї.

Законодавець в основному, врегулював порядок застосування заходів адміністративного припинення в Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. 260 КУпАП).

Наступним видом адміністративного примусу є провадження у справах про адміністративні правопорушення. Його процедури регламентовано ст. 4-5 КУпАП.

Аналіз КУпАП дає змогу виділити такі стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: а) порушення справи; б) розгляд справи та прийняття рішення по ній; в) оскарження постанови по справі, г) перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; д) виконання постанов про накладення адміністративного стягнення.

Накладення адміністративного стягнення – це важливий юридичний факт. З моменту його виникнення особа перебуває у стані притягнення до адміністративної відповідальності і повинна виконувати звернені до неї вимоги, які передбачені законом [5, с. 39].

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є: а) своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, б) забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Як окремий вид адміністративно-юрисдикційного провадження слід розглядати порядок провадження за дисциплінарні проступки.

В адміністративно-юрисдикційний процес включені лише такі дисциплінарні провадження, які врегульовані матеріальними та процесуальними нормами адміністративного права. До адміністративного процесу не належать провадження про дисциплінарні проступки стосовно державних службовців, що регламентуються нормами трудового законодавства.

Усі дисциплінарні провадження, що регламентуються нормами адміністративного права, можна поділити на дві групи: а) дисциплінарні провадження стосовно державних службовців підприємств, установ, організацій; б) дисциплінарні провадження стосовно суддів.

Крім того, вони можуть бути поділені на окремі підвиди. В основу поділу покладена категорія державних службовців щодо яких здійснюється дисциплінарне розслідування та нормативні акти, що його регламентують. Входячи із даних критеріїв можна виділити такі підвиди дисциплінарних проваджень: а) дисциплінарне провадження стосовно військовослужбовців; б) дисциплінарне провадження стосовно атестованих співробітників органів внутрішніх справ та інші.

У процесі провадження до дисциплінарної відповідальності державних службовців можна виділити такі стадії: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) формування складу дисциплінарної комісії, визначення її повноважень та основних засад роботи; 3) формування дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи; 5) стадія оскарження (факультативна) [6, с. 567].

Самостійну групу норм, що регулюють адміністративно-правовий порядок поновлення прав і свобод людини і громадянина представляють адміністративно-юрисдикційні провадження щодо скарг громадян.

Вирішення спорів за скаргами громадян є поновленням прав суб'єктів адміністративно-правових відносин, і тому цей вид діяльності відноситься до діяльності адміністративної. Адже адміністративна діяльність – це

урегульована нормами адміністративного права виконавчо-розпорядча діяльність, яка має одним із векторів напрямку забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод [7, с. 87–88].

Зміст права громадян на оскарження передусім обумовлюється тим, що воно має конституційний характер. В залежності від суб'єкта вирішення, це провадження поділяється на два підвиди: а) провадження у справах за скаргами, що вирішуються в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами органів публічного управління; б) провадження за скаргами, що вирішуються у судовому порядку (адміністративна юстиція). Усі особливості та зміст адміністративного провадження за скаргами громадян знаходять свій прояв у трьох стадіях реалізації даного права: а) порушення справи; б) вирішення справи; в) оскарження прийнятого рішення по скаргі.

Судовий розгляд скарг здійснюється в рамках адміністративної юстиції.

Ю. Шемшученко визначає адміністративну юстицію як особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами [8, с. 47]. Тобто в даному випадку адміністративна юстиція ототожнюється з адміністративно-судовою юрисдикцією. Адміністративна юстиція передусім вказує на вирішення спеціалізованими судами спорів у сфері публічного управління.

Оскарження незаконних дій та індивідуальних адміністративних актів органів виконавчої влади, їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб представляє спосіб забезпечення законності у сфері публічного управління.

Висновки. У змісті адміністративного процесу визначається широке його розуміння, або розуміння адміністративного процесу як порядку застосування матеріальних норм адміністративного права. Виділяються дві групи адміністративно-процесуальних відносин: адміністративно-процедурні та адмі-

ністративно-юрисдикційні відносини. Вони, у свою чергу, поділяються на відповідні провадження. Адміністративно-юрисдикційний процес визначається адміністративно-правовими нормами там, де виникають спори чи можуть бути вчинені правопорушення. В адміністративному юрисдикційному процесі позасудовий та судовий захист прав і свобод людини і громадянина є пріоритетом в життєдіяльності держави. До адміністративно-

юрисдикційних видів проваджень відносяться застосування заходів адміністративного примусу. Кожне із проваджень щодо їх застосування залежить від виду примусу. Окремими видами провадження є провадження у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарне провадження. Розгляд скарг громадян, як в органах виконавчої влади, так і в адміністративних судах, є способами захисту права та свободи людини і громадянина.

Анотація

У статті визначено, що поява юридичного процесу як соціального явища обумовлена підвищенням ролі права в житті суспільства та держави. В правовій науці юридичний процес пройшов досить складний шлях становлення та розвитку. Починаючи з Римського права і аж до початку ХІХ століття в науково-правовій теорії панувала матеріально-правова концепція сутності якої полягала в тому, що цивільний, кримінальний та канонічний процеси розглядалися як доповнення до матеріального права, як похідне явище від матеріально-правових норм. З'ясовано, що висока соціальна значимість інституту адміністративно-юрисдикційного процесу для життєдіяльності суспільства передбачає необхідність проведення досліджень щодо його подальшого вдосконалення. Крім того, розвиток нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності має ряд проблем. До основних належать – збільшення нормативно-правових актів про адміністративну відповідальність; існування нормативно – правових актів, які охоплюють предмет регулювання Кодексу України про адміністративні правопорушення і зменшують його значення як єдиного кодифікованого нормативно-правового акту в даній сфері; існування окремих підзаконних нормативно-правових актів у сфері адміністративної деліктології, що не відповідає Конституції України; юридична недосконалість змін та доповнень щодо адміністративної відповідальності, які містяться у нормативно-правових актах. Розкрито, що для вирішення зазначених проблем необхідно в нових соціально-економічних умовах сформулювати поняття адміністративної юрисдикції, його особливості, визначити роль та місце в контексті адміністративної деліктології, сформулювати шляхи вдосконалення. Крім того, необхідно оцінити адміністративно-юрисдикційні відносини, виявити закономірності їх побудови щодо сучасних вимог забезпечення визначених в Конституції України прав та свобод людини і громадянина, з'ясувати систему адміністративного процесу, і необхідні пропозиції щодо теоретичного аналізу правового регулювання адміністративно-юрисдикційного процесу в Україні. Ґрунтуючись на наукових узагальненнях учених-правознавців, автори пропонують своє вирішення ряду складних і дискусійних у теорії адміністративно-юрисдикційного процесу питань, формулюють пропозиції з удосконалення адміністративно-процесуального законодавства і практики його застосування. У статті обґрунтовується ряд нових положень і висновків, що розширюють зміст, і структуру і понятійного апарату адміністративно-юрисдикційного процесу.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційний процес, адміністративний процес, норма права, права та свободи громадян, правопорушення, процес, провадження, скарга, стадії провадження, суспільні відносини.

Khrystynchenko N.P., Hlobenko I.O., Halunko V.V. Administrative jurisdiction process as a component of the administrative process

Summary

The article determines that the emergence of the legal process as a social phenomenon is due to the increase in the role of law in the life of society and the state. In legal science, the legal process has gone through a rather complicated path of formation and development. Starting from Roman law and up to the beginning of the 19th century, the scientific and legal theory was dominated by the substantive law concept, the essence of which was that civil, criminal and canonical processes were considered as a supplement to substantive law, as a derivative phenomenon from substantive law norms. It is found that the high social significance of the institute of the administrative and jurisdictional process for the life of society implies the need to conduct research on its further improvement. In addition, the development of regulatory and legal regulation of administrative liability has a number of problems. The main ones include - an increase in regulatory and legal acts on administrative liability; the existence of regulatory legal acts that cover the subject of regulation of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and reduce its significance as a single codified regulatory legal act in this area; the existence of separate subordinate regulatory legal acts in the field of administrative delinquency, which does not comply with the Constitution of Ukraine; legal imperfection of changes and additions to administrative liability contained in regulatory legal acts. It is revealed that to solve these problems, it is necessary to form the concept of administrative jurisdiction, its features, determine the role and place in the context of administrative delinquency, and form ways of improvement in new socio-economic conditions. In addition, it is necessary to assess administrative-jurisdictional relations, clarify the regularities of their construction in relation to modern requirements for ensuring the rights and freedoms of man and citizen defined in the Constitution of Ukraine, clarify the system of the administrative process, and make necessary proposals for theoretical analysis of legal regulation of the administrative-jurisdictional process in Ukraine. Based on scientific generalizations of legal scholars, the authors offer their solution to a number of complex and debatable issues in the theory of administrative and jurisdictional process, formulate proposals for improving administrative procedural legislation and the practice of its application. The article substantiates a number of new provisions and conclusions that expand the content, structure and conceptual apparatus of the administrative and jurisdictional process.

Key words: administrative-jurisdictional process, administrative process, complaint, legal norm, offense, process, proceedings, rights and freedoms of citizens, social relations, stages of proceedings.

Список використаних джерел:

1. Копейчиков В. Теорія держави та права. Під ред. Київ. *ЮрІнком*. 1998. 460с.
2. Колпаков В. Адміністративне право України. Київ. *ЮрІнком Інтер*. 1999. 736с.
3. Бандурка О. Адміністративний процес України : монографія. Харків : ХНУВС-Майдан. 2019. 422с.
4. Смокович М. Бевзенко В. Адміністративний процес України: теорія і практика. Підручник. Київ. *ВД «Декор»*. 2020. 1346 с.
5. Кузьменко О. Адміністративна відповідальність: курс лекцій. Київ : ЮрІнком інтер, 2016. 568 с.
6. Діхтієвський П., Ващенко Ю., Задирака Н. та ін. Адміністративне право України. Підручник. Київ : «Видавництво Людмила». 2023. 772 с.
7. Голосніченко І. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ : МАУП, 1998. 86с.
8. Шемшученко Ю. Адміністративна юстиція. Юридична енциклопедія. Т. 1. Київ. Українська енциклопедія ім. М.П.Бажана. 1998. 47 с.