

ЩОДО СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

БОЖЕНКО Наталія Василівна - суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7035-7182>

ЛЕГЕЦА Євген Олександрович - професор кафедри публічного та приватного права Університету митної справи та фінансів доктор юридичних наук, професор

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9134-8499>

УДК 342.228+342.7

DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.4>

Наукова стаття присвячена особливостям адміністративно-юрисдикційним провадженням в адміністративному процесі. Проаналізовано наукові погляди вчених щодо правових категорій адміністративного процесу та його структури. Зокрема, у зазначеній статті доведено, що в основу поділу адміністративного процесу як у вузькому та широкому значеннях є відповідні види адміністративних проваджень, які, у свою чергу, є його структурою. Підкреслено, що до структури адміністративно-юрисдикційного процесу входять наступні провадження: а) дисциплінарне провадження; б) провадження за скаргами громадян; в) провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Акцентовано увагу, що особливості та зміст адміністративного провадження за скаргами громадян знаходить свій прояв у стадіях цього провадження: а) порушення справи; б) розгляд і вирішення справи; в) оскарження прийнятого рішення по скарзі.

Доведено, що стадіями дисциплінарного провадження можна назвати: а) порушення справи; б) розслідування справи; в) розгляд справи та прийняття по ній рішення; г) виконання прийнятого рішення; д) перегляд прийнятого рішення.

Встановлено, що в Кодексі України про адміністративні правопорушення у главі 17 «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення» встановлено перелік органів адміністративної юрисдикції, яким дано право вирішувати справу про адміністративне правопорушення. Але законодавець визначив

таким чином, що один орган (посадова особа) може розслідувати справу, інший розглядати її та виносити постанову (приймати рішення), третій розглядати скарги, четвертий виконувати постанову (рішення) про накладення адміністративного стягнення. При визначенні підвідомчості справ необхідно враховувати послідовність їх прояву, що є не простим завданням. Але вирішення в законі питання підвідомчості справи про адміністративне правопорушення (проступок) є необхідною умовою оперативного, кваліфікованого вирішення справи.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративно-юрисдикційний процес, адміністративно-юрисдикційні провадження, процесуальні провадження, процес, юридичний процес.

Постановка проблеми та її актуальність

Зміни доктринальних основ адміністративного права та наукових поглядів на адміністративні процеси, у тому числі запровадження європейських стандартів у цій галузі права, є фундаментальними передумовами розвитку адміністративного права.

З цієї причини необхідно теоретично осмислити нові реалії, що склалися в національній правовій системі, визначити сутність функціонування та розвитку багатьох державних інститутів і судити про їхню діяльність лише в правовому полі та контексті законодавчої бази [9, с. 141].

В Україні актуальним є питання кодифікації адміністративно-процесуальних норм, яке зумовлене питанням практичного застосування цих норм у нових ситуаціях. У цьому контексті доктрина адміністративного права спрямована на визначення законності та особливості систематизації адміністративних проваджень, які є складовими елементами адміністративного процесу.

Аналіз досліджень та публікацій

В адміністративному процесі провадження – це комплекс взаємообумовлених та взаємопов'язаних між собою процесуальних стадій. У взаємозв'язку вони утворюють сукупність правових взаємовідносин суб'єктів провадження, характерною рисою яких є зв'язок з відповідними їм матеріальними правовідносинами. Метою цих взаємовідносин є обґрунтування всіх обставин адміністративної справи, доказування, офіційне оформлення отриманих процесуальних результатів у визначених законодавством документах. Вивчаючи цю проблематику О. М. Бандурка та М. М. Тищенко дійшли до висновку, що адміністративні провадження співвідносяться з адміністративним процесом як категорії особливого і загального і входять як відособлені елементи в його структуру [1; 2].

Особливість структури адміністративного процесу у порівнянні із структурою цивільного чи кримінального процесу полягає в тому, що дати вичерпний, точний перелік його проваджень неможливо. Разом з тим, з точки зору структури, адміністративно-правова доктрина запропонувала два підходи щодо його розуміння в широкому та вузькому (адміністративно-юрисдикційному) значеннях.

Адміністративний процес у широкому значенні – це врегульований адміністративно – правовими нормами порядок розгляду індивідуально – конкретних справ органами (посадовими особами) державного управління у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності. Широке розуміння адміністративного процесу пов'язане з працями Нижник Н. та ін. [9]. Слід зазначити, що в Україні в цілому підтримана точка зору щодо «широкого» розуміння адміністративного процесу.

Цієї концепції дотримуються О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко та інші. [3].

Широке розуміння адміністративного процесу включає в себе, крім юрисдикційних проваджень, також і провадження управлінського (позитивного) характеру, тобто будь – яку діяльність щодо реалізації матеріальних адміністративно – правових норм.

Адміністративний процес у вузькому значенні – це врегульована діяльність уповноважених на те органів (посадових осіб) щодо застосування ними заходів адміністративного примусу, а також вирішення адміністративних спорів між суб'єктами адміністративних правовідносин, які між собою не знаходяться у відносинах службового підпорядкування. Вузьке розуміння адміністративного процесу пов'язано, у першу чергу, з працями Є.О. Легези [8]. Його складовими є: а) дисциплінарне провадження; б) провадження за скаргами громадян; в) провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Метою цієї статті є дослідження структури адміністративного процесу та обґрунтування того, що в основу його поділу у вузькому та широкому значеннях покладені види адміністративних проваджень, які є його структурними складовими.

Виклад основного матеріалу

Дисциплінарне провадження. Складність застосування дисциплінарної відповідальності полягає в тому, що встановлені законодавством дисциплінарні стягнення послідовно не пов'язані з дисциплінарними проступками. Законодавство України не проводить співвідношення між дисциплінарним проступком – його видом, мірою вини та мірою дисциплінарного стягнення. До дисциплінарного провадження не належать провадження про дисциплінарні проступки державних службовців, які регламентуються нормами трудового права.

Усі дисциплінарні провадження, які регламентуються нормами адміністративного права, можна поділити на дві групи: а) дисциплінарні провадження щодо державних

службовців підприємств, установ, організацій; б) дисциплінарні провадження щодо суддів.

Стадіями дисциплінарного провадження можна назвати: а) порушення справи; б) розслідування справи; в) розгляд справи та прийняття по ній рішення; г) виконання прийнятого рішення; д) перегляд прийнятого рішення [9].

Провадження за скаргами громадян. Конституційне право громадян на скаргу (ст. 55) конкретизовано багатьма галузями права [7]. Тому можна говорити, що засобами реалізації цього конституційного права є чинне законодавство в Україні, а також обов'язки відповідних органів та посадових осіб щодо цих органів, а організація роботи із скаргами громадян на підприємствах, в установах, організаціях – важливий показник здатності кваліфіковано реагувати на вимоги громадян.

Особливості та зміст адміністративного провадження за скаргами громадян знаходять свій прояв у стадіях цього провадження: а) порушення справи; б) розгляд і вирішення справи; в) оскарження прийнятого рішення по скарзі [5].

Перша стадія реалізації права на оскарження в адміністративному порядку передбачає перевірку інформації про заявника, орган (посадову особу), дії яких оскаржуються, про обставини, за допомогою яких обґрунтовується незгода з діями органу (посадовою особою), про особу, яка звернулася із скаргою. Орган (посадова особа), до яких звернулися із скаргою, зобов'язані надати інформацію, пов'язану із скаргою. У відповідності із Законом України від 02.10.1996 «Про звернення громадян» [11] скарга, оформлена належним чином і подана в установленому порядку, підлягає обов'язковій реєстрації та прийняттю до розгляду.

Друга стадія передбачає фактичне вирішення справи. Для того, щоб уникнути необ'єктивної перевірки скарг громадян, орган (посадова особа) зобов'язані виконати наступні умови:

а) перевірка повинна проводитися по всіх питаннях, порушених громадянином у скарзі;

б) перевірка має проводитися компетентними, не зацікавленими у справі особа-

ми; в) у разі необхідності, для участі у перевірці скарги залучаються відповідні фахівці; г) контроль за роботою по перевірці інформації, викладеної у скарзі; д) персональна відповідальність посадової особи, яка здійснює перевірку скарги. На стадії прийняття рішення дається правова оцінка діям сторін, зазначених у скарзі. Необґрунтовані скарги задоволенню не підлягають [9].

На законодавчому рівні не вирішено питання про реквізити рішення по скарзі. Але у будь-якому випадку воно повинно відповідати наступним вимогам: а) виноситись компетентним органом (посадовою собою); б) оснований на фактичному матеріалі правову регламентацію;

в) вирішувати всі питання, порушені в скарзі;

г) містити вичерпну відповідь на поставлені в скарзі питання; д) містити чіткі приписи установам (посадовим особам), які мають відношення до скарги; е) визначені, у відповідності до закону, терміни виконання рішення та осіб, які їх виконують. Відповідь особі, яка подала скаргу, має бути конкретно і обґрунтованою.

Третя стадія є факультативною. При розгляді повторної скарги розглядаються всі обставини, вказані в ній, збирається необхідна інформація, важлива для вирішення питань, поставлених громадянином. У разі задоволення скарги громадянину відшкодовуються завдані йому збитки.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є найбільш об'ємним і найбільш детально врегульованим у порівнянні з попередніми юрисдикційними провадженнями. Нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється рядом нормативних актів. До них належить, наприклад, глава 2 Митного кодексу України, яка визначає основні положення провадження у справах про порушення законодавства на ринку цінних паперів і застосування адміністративних санкцій, затверджених наказом Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Але основним є Кодекс України про адміністративні правопорушення, велика кількість положень якого вимагають перегляду, оскільки не від-

повідать вимогам часу, а постійні зміни до нього утруднюють його застосування. Саме тому в межах адміністративної реформи та реформи адміністративного права зокрема, готується проект нового Кодексу України про адміністративну відповідальність, який, очевидно, буде містити в собі матеріальні та процесуальну частини [4].

У відповідності до ст. 1 чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [4] його завданнями є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів, прав підприємств, установ, організацій, встановленого порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Ця стаття не тільки дає перелік об'єктів протиправного посягання адміністративного правопорушення (проступку), вона також орієнтує правоохоронні органи та їх посадових осіб, яким законодавством надано право здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення на необхідність, поряд із застосуванням заходів адміністративного примусу, проведення профілактичної роботи, виховання громадян у дусі поваги до закону [4].

КУпАП чітко не визначає стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки), але аналіз його положень дає змогу виділити наступні стадії: а) адміністративне розслідування; б) розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення постанови (прийняття рішення); в) перегляд постанови (рішення по справі); г) виконання постанови (рішення) [9].

Перша стадія ще називається стадією порушення справи про адміністративне правопорушення. Проблема полягає у тому, що закон не фіксує строки порушення справи і не визначає процесуальний документ, який би фіксував такий початок. Таким чином, на цій стадії відбувається не тільки порушення справи, а й проводиться

адміністративне розслідування, складається протокол, який уже фіксує склад адміністративного правопорушення (проступку), застосовуються засоби забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, проводяться інші дії, спрямовані на збір необхідних доказів по факту протиправної поведінки. Тому цю стадію, очевидно, необхідно називати «адміністративне розслідування» Закінчується вона, коли необхідні матеріали зібрані і справа направляється компетентному органу (посадовій особі), уповноваженому законом розглянути та винести постанову (прийняти рішення) по справі.

Друга стадія також чітко не визначена КУпАП [4]. Процесуальний режим учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається у двох главах цього кодексу: главі 22 «Розгляд справ про адміністративне правопорушення» та главі 23 «Постанова по справі про адміністративне правопорушення». Тільки у своїй сукупності ці глави утворюють другу стадію провадження по справі.

Третя стадія є гарантією законності в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення, об'єктивності застосованих заходів адміністративного примусу. Процесуальний порядок дій по ній визначено главою 24 КУпАП «Оскарження і опротестування постанов по справі про адміністративні правопорушення». Перегляд справи є факультативною стадією, який слід розуміти як додатковий розгляд справи компетентними органами (посадовими особами), на які покладено обов'язок забезпечення законності в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення. Додатковий розгляд необхідно відрізнити від повторного розгляду, який здійснюється, коли винесена постанова (прийняте рішення) по справі відмінена і справа направлена на повторний розгляд [4].

Четверта стадія є завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення, сутність її полягає в реалізації накладеного на правопорушника стягнення. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення можливе як добровільно, і цей поряд регламентовано

КУпАП, так і в примусовому порядку, який регламентується не тільки КУпАП, а й іншими нормативними актами, як законами, так і підзаконними нормативними актами. Постанова (прийняття рішення) про накладення адміністративного стягнення виконується уповноваженими на те органами (посадовими особами) із врахуванням визначених законодавством вимог щодо цього адміністративного стягнення [4].

Зазначені стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення носять об'єктивний характер, а значить, є обов'язковими, за винятком третьої – факультативної.

Висновки

Таким чином, розкрито сутність адміністративно-юрисдикційних проваджень в адміністративному процесі. Підкреслено, що до структури адміністративно-юрисдикційного процесу входять наступні провадження: а) дисциплінарне провадження; б) провадження за скаргами громадян; в) провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Акцентовано увагу, що особливості та зміст адміністративного провадження за скаргами громадян знаходить свій прояв у стадіях цього провадження: а) порушення справи; б) розгляд і вирішення справи; в) оскарження прийнятого рішення по скарзі. Слід зазначити, що кожна із вказаних стадій, у свою чергу, складається із окремих етапів – послідовно взаємопов'язаних між собою процесуальних дій. Зокрема, стадія адміністративного розслідування включає в себе такі етапи: а) порушення справи про адміністративне правопорушення (проступок); б) встановлення фактичних обставин справи, які підтверджують факт протиправної поведінки особи, підозрюваної у скоєнні правопорушення (проступку); в) направлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення (проступок) компетентному органу (посадовій особі) для розгляду справи та прийняття рішення по ній. Ця друга стадія включає в себе такі етапи: а) підготовка справи про адміністративне правопорушення до розгляду; б) аналіз зібраних по справі

матеріалів; в) винесення постанови (прийняття рішення) по справі про адміністративне правопорушення; г) доведення постанови (рішення) зацікавленим особам. Третя (факультативна) стадія включає в себе такі етапи: а) оскарження (опротестування) постанови (рішення) по справі про адміністративне правопорушення (проступок); б) перевірка законності постанови (рішення); в) винесення постанови (прийняття рішення); г) реалізація постанови (рішення). Четверта стадія включає в себе такі етапи: а) звернення постанови (рішення) до виконання; б) фактичне виконання постанови (рішення). Для вирішення завдань у справі про адміністративне правопорушення (проступок), які встановлені ст. 245 КУпАП, важливе значення має підвідомчість справи, тобто чітке визначення законом, хто проводить адміністративне розслідування; хто розглядає справу та виносить постанову (приймає рішення); хто переглядає постанову (рішення по справі); хто виконує постанову (рішення). В КУпАП у главі 17 «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення» встановлено перелік органів адміністративної юрисдикції, яким дано право вирішувати справу про адміністративне правопорушення. Але законодавець визначив таким чином, що один орган (посадова особа) може розслідувати справу, інший розглядати її та виносити постанову (приймати рішення), третій розглядати скарги, четвертий виконувати постанову (рішення) про накладення адміністративного стягнення. При визначенні підвідомчості справ необхідно враховувати послідовність їх прояву, що є не простим завданням. Але вирішення в законі питання підвідомчості справи про адміністративне правопорушення (проступок) є необхідною умовою оперативного, кваліфікованого вирішення справи.

Література

1. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. К.: Літера ЛТД, 2001. 336 с.
2. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навчальних закладів. К.: Література ЛТД, 2002. 287 с.

3. Голосніченко І. П. Адміністративний процес: навч. посібник. К.: ГАН, 2003. 256 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. № 51. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
5. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації. Монографія. за ред. В. К. Шкарупи. Запоріжжя : Поліграф, 2004. С. 12.
6. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Легеза Є. О.Адміністративні процедури у сфері нерухомого майна: державна реєстрація речових прав та особливості реалізації через електронні торги: Монографія. Дніпро: Видавничий дім «Гельветика», 2022.
9. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Дніпропетровськ, 2011. 263 с.
10. Нижник Н. Деякі проблеми соціального призначення адміністративного права. *Право України*. 2013. № 12. С. 141-153.
11. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

**CONCERNING THE ESSENCE OF
ADMINISTRATIVE-JURISDICTION
PROCEEDINGS IN THE
ADMINISTRATIVE PROCESS**

The scientific article is devoted to the peculiarities of administrative-jurisdictional proceedings in the administrative process. The scientific views

of scientists regarding the legal categories of the administrative process and its structure are analyzed. In particular, the mentioned article proves that the division of the administrative process in both the narrow and broad sense is based on the corresponding types of administrative proceedings, which in turn are its structure. It is emphasized that the structure of the administrative-jurisdictional process includes the following proceedings: a) disciplinary proceedings; b) proceedings on citizens' complaints; c) proceedings in cases of administrative offenses.

Attention is drawn to the fact that the features and content of the administrative procedure for citizens' complaints is manifested in the stages of this procedure: a) initiation of the case; b) consideration and resolution of the case; c) appeal of the adopted decision on the complaint.

It has been proven that the stages of disciplinary proceedings can be called: a) initiation of the case; b) case investigation; c) consideration of the case and adoption of a decision on it; d) implementation of the adopted decision; e) review of the adopted decision.

It has been established that the Code of Ukraine on Administrative Offenses in Chapter 17 «Reporting of Cases on Administrative Offenses» contains a list of bodies of administrative jurisdiction, which are given the right to decide the case on an administrative offense. But the legislator defined in this way that one body (official) can investigate the case, another can consider it and issue a resolution (make a decision), a third can consider complaints, and a fourth can execute a resolution (decision) on imposition administrative penalty. When determining the subdepartment of cases, it is necessary to take into account the sequence of their manifestation, which is not an easy task. But the resolution of the issue of subdepartmental administrative offense (misdemeanor) in the law is a necessary condition for prompt, qualified resolution of the case.

Keywords: administrative process, administrative-jurisdictional process, administrative-jurisdictional proceedings, procedural proceedings, process, legal process.