

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ  
СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**Гудим Інга Володимирівна**

УДК 349.6: 504.4

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІ ПРОВАДЖЕННЯ В  
АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ**

081 – «Право»  
Галузь знань: 08 – «Право»

**Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ І.В. Гудим

Науковий керівник –  
**Собакарь Андрій Олексійович,**  
доктор юридичних наук, професор

**Дніпро 2024**

## АНОТАЦІЯ

**Гудим І.В.** Адміністративно-юрисдикційні провадження в адміністративному процесі. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2024.

Дисертацію присвячено аналізу чинного законодавства України, правової літератури та наукових здобутків вчених адміністративістів, на підставі якого сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на визначення сутності, змісту і видів адміністративно-юрисдикційних проваджень, їх місця та ролі в адміністративному процесі, а також удосконалення зазначеного виду процесуальної діяльності.

З'ясовано ознаки юрисдикції, що надають їй якісну своєрідність та визначають її сутність, а саме: 1) має правозастосовний характер, оскільки всі органи державної влади, місцевого самоврядування та інші суб'єкти владних повноважень для вирішення спірної ситуації мають можливість не лише розглянути справу та прийняти відповідне рішення, а й встановити межі або правила, що дозволятимуть вирішувати спірні або нерегульовані ситуації; 2) має формалізований характер, знаходячи закріплення у діючій системі нормативно-правових розпоряджень у вигляді спеціальних процесуальних процедур; 3) спрямованість на забезпечення законності та правопорядку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, усунення причин та умов, що детермінують виникнення публічно-правового конфлікту; 4) здійснюється уповноваженими суб'єктами владних повноважень та їх посадовими особами, види яких, їх підвідомчість і порядок діяльності знаходить чітке закріплення у законодавстві; 5) полягає у правовій оцінці дій фізичних і юридичних осіб та прийнятті юрисдикційного акту, яким конкретизуються надані права та обов'язки і застосовуються передбачені законодавством примусові заходи; 6)

сприяє реалізації закріплених прав та обов'язків фізичних або юридичних осіб, їх захисту та охорони, що виявляється у протидії незаконним порушенням та обмеженні прав, свобод і законних інтересів особистості, попередженні цих порушень, а також відшкодуванні заподіяної шкоди; 7) її основою є правовий конфлікт, змістовною стороною якого є розгляд спорів; застосування примусових заходів та здійснення діяльності з виконання судових рішень.

Встановлено, що процесуально адміністративна юрисдикція заснована на принципах юрисдикційної діяльності взагалі та включає правову оцінку поведінки учасників адміністративно-правових відносин, а також застосування до них у необхідних випадках заходів державно-владного примусу. Адміністративна юрисдикція характеризується як процесуальна складова адміністративно-правового спору, оскільки структуру останнього становить комплекс відносин матеріального (наприклад, предмет спору) і процесуального (наприклад, порядок вирішення спірного питання) характеру.

Підкреслено значення адміністративно-юрисдикційних правовідносин як основних регуляторів адміністративних проваджень, адже останні: – здійснюються уповноваженими на те державними органами; – спрямовані на вирішення адміністративних ситуацій та спорів, тобто встановлення обставин і фактів, що ґрунтуються на законі (правах) і породжують певні правові наслідки; – здійснюються в межах та порядку, встановлених законом; – здійснюються за певними стадіями, етапами, окремими процесуальними діями; – передбачають обов'язкову наявність однієї із сторін суб'єкта владних повноважень, оскільки адміністративні правовідносини лише між громадянами не виникають; – результатом передбачають оформлення відповідного процесуального документа; – регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами.

Адміністративно-юрисдикційні правовідносини запропоновано розглядати як різновид адміністративно-процесуальних відносин, що

регулюються переважно нормами адміністративного права та складаються в межах розв'язання індивідуально-конкретних правових суперечок (конфліктів) у сфері публічного адміністрування під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, розгляду скарг громадян, здійснення дисциплінарних проваджень та проваджень у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу.

Визначено ознаки, що розкривають сутність адміністративно-юрисдикційних правовідносин, серед яких: 1) наявність конфлікту, вираженого в одній з двох основних форм або суперечки в праві, або конкретного правопорушення; 2) регулювання шляхом державно-владного підпорядкування, імперативність якого підтверджується обов'язковою наявністю серед учасників адміністративно-юрисдикційного процесу суб'єкта владних повноважень (публічної адміністрації), уповноваженого державою на здійснення адміністративної юрисдикції; 3) наявність спеціально уповноваженого на розв'язання правового конфлікту (спору) юрисдикційного органу; 4) виявляються у виконанні учасниками адміністративно-юрисдикційного процесу їх прав та обов'язків; 5) динамічність якості змін адміністративно-юрисдикційних відносин, що досягатиметься у стадії розгляду справи (адміністративно-правової суперечки) та винесення постанови у справі, або іншого завершального юрисдикційного акту; 6) наявність процесуальної форми провадження юрисдикційної діяльності, яка передбачає суворе дотримання встановленого законом порядку порушення справи в межах наявного правового конфлікту (спору), його розгляду та винесення рішення; 7) видання та забезпечення виконання юрисдикційного акту, що є фактично результатом юрисдикційної діяльності, у межах якої відбувається встановлення, доведення та юридична оцінка подій на підставі застосування певної норми права юрисдикційним органом до конфліктної ситуації; 8) наявність незаконних рішень і дій державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, наділених владними повноваженнями (адміністративних органів), які порушують права та свободи

фізичних і юридичних осіб, як підстави їх виникнення; 9) публічно-правовий характер спору, що становить предмет таких правовідносин (адміністративно-правовий спір); 10) активна роль суду в адміністративно-юрисдикційному процесі, адже якщо у цивільному процесі збирання та подання доказів – справа сторін та суд обмежується розглядом доказів, поданих ними, то в адміністративно-юрисдикційному процесі суд виступає з ініціативою зі збору доказів, володіючи можливістю вимагати від адміністративного органу всі необхідні для правильного вирішення справи документи; 11) державно-владний характер таких правовідносин, що поєднує їх з іншими видами процесуальних відносин, оскільки їх суб'єктами є суд, прокурор, а також адміністративний орган.

Встановлено пряму взаємозалежність адміністративного процесу та адміністративно-юрисдикційних проваджень, адже останні: 1) є невід'ємною складовою адміністративного процесу; 2) майже в повній мірі охоплюють та забезпечують виконання завдань адміністративного процесу шляхом вирішення індивідуальних справ відповідними суб'єктами владних повноважень, їх посадовими особами при здійсненні функцій виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин; 3) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою і зв'язаністю з відповідними матеріальними правовідносинами; 4) викликають потреби встановлення, доказування, а також обґрунтування всіх обставин та фактичних даних аналізованої юридичної справи; 5) зумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних документах.

Адміністративно-юрисдикційне провадження визначено як багатоетапний процес розгляду адміністративно-правового спору з самого початку його виникнення відповідно до вимог закону, лише уповноваженими на те державними органами, а в деяких випадках іншими суб'єктами, які у

свою чергу, керуючись нормами адміністративного законодавства, здійснюють певні заходи примусового характеру, що мають на меті притягнення правопорушника до адміністративної або дисциплінарної відповідальності та забезпечення виконання винесеного покарання, а також відновлення порушеного права громадян.

Адміністративно-юрисдикційні провадження поділено на: 1) дисциплінарні провадження; 2) провадження з розгляду скарг; 3) провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу; 4) провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Розглянуто систему правового регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень, яку складає значна кількість джерел їх нормативної регламентації, що мають, по-перше, єдину правову форму, що виражає, по суті, єдину систему адміністративно-юрисдикційного процесу, що складається з регламентації порядку порушення провадження, збору матеріалів про факт правопорушення (або спірної ситуації) та його доведення, оцінки достатності та реалізації зібраних матеріалів, прийняття рішення, порядку оскарження прийнятих рішень та проведених дій; по-друге, відмінні риси у вигляді ієрархічності юридичних актів, що приймаються в адміністративно-юрисдикційному процесі; по-третє, єдиний по суті предмет безпосереднього регулювання процесуальних правовідносин кожним із цих нормативних джерел, що зумовлює необхідність кодифікації окремих напрямів адміністративно-процесуального законодавства.

Суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень класифіковано за: а) характером їх процесуального статусу (суб'єкти, що вирішують справу; суб'єкти щодо яких вирішується справа; допоміжні учасники адміністративно-юрисдикційного провадження); б) порядком здійснення компетенції (єдиноначальні та колегіальні); в) обсягом предметної компетенції (загальної, галузевої, міжгалузевої та спеціальної); г) характером функціональної компетенції; д) видами таких проваджень; е) рівнями, на яких

діють органи та посадови особи адміністративної юрисдикції (галузеві, територіальні).

Окреслено проблеми процесуально-правового становища суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень, серед яких: – відсутність чітко визначеного суб'єктного складу такого виду адміністративних проваджень; – неналежне забезпечення якості реалізації під час адміністративно-процесуальної діяльності суб'єктами адміністративно-юрисдикційних проваджень свого процесуального статусу; – неефективність захисту прав і законних інтересів громадян у процесі реалізації своїх повноважень; – невизначеність дотепер процесуального статусу юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності та адміністративно-юрисдикційного провадження; – відсутність в законодавстві, що регулює порядок здійснення адміністративного провадження, стандартних процесуальних термінів для позначення різних фізичних осіб як учасників адміністративного провадження.

Стадії охарактеризовано як структурні елементи адміністративно-юрисдикційного провадження, яких поділено на: 1) обов'язкові (конститутивні) стадії, які є неодмінними частинами такого провадження, без них його виникнення, існування та розвиток взагалі неможливий; 2) додаткові, стадії, які, на відміну від обов'язкових, виникають виключно за волевиявленням учасників такого процесу й за відсутності такого волевиявлення взагалі можуть і не виникнути. Такі стадії здійснюються лише у випадках необхідності, обумовленої обставинами конкретної адміністративної справи.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення запропоновано розуміти як окремий самостійний вид адміністративно-юрисдикційних проваджень, врегульований системою адміністративно-процесуальних норм, що становить собою складне системне явище, комплекс пов'язаних і взаємообумовлених процесуально-правових процедур, спрямованих на всебічний, повний, об'єктивний розгляд адміністративної

справи по суті, винесення рішення або постанови та їх виконання щодо захисту загальних прав і свобод, визначених суспільством та закріплених у нормах права, на яке спрямоване протиправне діяння

З'ясовано характерні ознаки адміністративно-юрисдикційних проваджень з розгляду скарг, які: 1) є складовою частиною адміністративно-юрисдикційної діяльності та одним із основних способів забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів людини; 2) передбачають процедуру, що дозволяє особі звернутися до відповідної посадової особи органу державної влади за допомогою у вирішенні спірних питань, що виникли у сфері державного управління, у взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень; 3) покликані забезпечувати вирішення спірних ситуацій, охорону прав та свобод людини від протиправних посягань, сприяти відновленню та утвердженню порушених прав; 4) є одним із важливих напрямків управлінської діяльності, спрямованим на оперативне вирішення і врегулювання спірних відносин, до яких причетний відповідний суб'єкт владних повноважень; 5) передбачають обов'язок органу (посадової особи), до якого звернулися та який розглядає справу, дати правову оцінку поведінці сторін адміністративно-правового спору; 6) включають обов'язковий набір стадій, етапів та процесуальних дій; 7) виникають виключно внаслідок волевиявлення громадян (колективу громадян), що завжди є єдиним ініціатором та одночасно головною зацікавленою стороною.

Дисциплінарні провадження характеризуються: по-перше, сукупністю процесуальних правовідносин, що виникають на підставі здійсненнями учасниками дисциплінарного провадження наданих їм процесуальних прав і обов'язків; по-друге, швидкістю та економічністю проведення; по-третє, можливістю застосування одного з трьох його видів: спрощеного, скороченого та звичайного; по-четверте, особливостями застосування залежно від категорій осіб, щодо яких вони проводяться (суддів, прокурорів, працівників Національної поліції, окремих категорій державних службовців тощо); по-п'яте, охопленням в різних випадках певної кількості стадій; по-шосте,



широким аспектом застосування, адже в окремих випадках заходи дисциплінарного впливу включають в себе не лише заходи примусу, але й позитивну (сприятливу) форму - застосування заохочень.

Висвітлено прогалини адміністративно-процесуального законодавства, насамперед Кодексу України про адміністративні правопорушення, та наявні недоліки відповідної адміністративно-юрисдикційної практики, а також запропоновано комплекс заходів правового та організаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційних проваджень, спрямованих на підвищення ефективності реалізації їх завдань.

**Ключові слова:** адміністративне провадження, адміністративно-юрисдикційне провадження, адміністративний процес, провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративний примус, адміністративна процедура, процедура, провадження, адміністративне судочинство, адміністративна відповідальність, адміністративне оскарження.

## SUMMARY

**Gudym I.V. Administrative and jurisdictional proceedings in the administrative process.** – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 - Law. Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, 2024.

The dissertation is devoted to the analysis of the current legislation of Ukraine, legal literature and scientific achievements of administrative scientists, on the basis of which a number of conclusions, proposals and recommendations are formulated, aimed at determining the essence, content and types of administrative-jurisdictional proceedings, their place and role in the administrative process, as well as improvement the specified type of procedural activity.

The features of jurisdiction that give it a qualitative distinctiveness and

determine its essence have been clarified, namely: 1) it has a law-enforcing nature, since all bodies of state power, local self-government and other subjects of authority to resolve a disputed situation have the opportunity not only to consider the case and accept an appropriate decision, but also to establish boundaries or rules that will allow resolving disputed or unresolved situations; 2) has a formalized nature, finding consolidation in the current system of legal regulations in the form of special procedural procedures; 3) focus on ensuring legality and law and order, protecting the rights, freedoms and legitimate interests of citizens, eliminating the causes and conditions that determine the emergence of a public-law conflict; 4) is carried out by authorized subjects of power and their officials, the types of which, their sub-department and the order of activity are clearly established in the legislation; 5) consists in the legal assessment of the actions of individuals and legal entities and the adoption of a jurisdictional act, which specifies the granted rights and obligations and applies coercive measures provided for by law; 6) promotes the implementation of established rights and obligations of individuals or legal entities, their protection and protection, which is manifested in countering illegal violations and limiting the rights, freedoms and legitimate interests of individuals, preventing these violations, as well as compensating for the damage caused; 7) its basis is a legal conflict, the content of which is the consideration of disputes; application of coercive measures and execution of court decisions.

It has been established that in procedural terms, administrative jurisdiction is based on the principles of jurisdictional activity in general and includes a legal assessment of the behavior of participants in administrative-legal relations, as well as the application of state coercive measures to them in necessary cases. Administrative jurisdiction is characterized as a procedural component of an administrative-legal dispute, since the structure of the latter is a complex of relations of a material (for example, the subject of the dispute) and procedural (for example, the procedure for resolving a disputed issue) nature.

The importance of administrative-jurisdictional legal relations as the main regulators of administrative proceedings is emphasized, because the latter: – are

carried out by authorized state bodies; - aimed at solving administrative situations and disputes, i.e. establishing circumstances and facts based on the law (rights) and generating certain legal consequences; - are carried out within the limits and procedure established by law; - are carried out according to certain stages, stages, separate procedural actions; - provide for the mandatory presence of one of the parties of the subject of power, since administrative legal relations do not arise only between citizens; - the result involves the execution of the corresponding procedural document; - regulated by the Code of Ukraine on Administrative Offenses and other legal acts.

Administrative-jurisdictional legal relations are proposed to be considered as a type of administrative-procedural relations, which are regulated mainly by the norms of administrative law and consist of the resolution of individual-specific legal disputes (conflicts) in the field of public administration during the consideration of cases of administrative offenses, consideration of citizens complaints, implementation of disciplinary proceedings and proceedings in connection with the application of measures of administrative coercion.

Signs that reveal the essence of administrative-jurisdictional legal relations are identified, including: 1) the presence of a conflict expressed in one of two main forms, or a dispute in law, or a specific offense; 2) regulation through state-authority subordination, the imperativeness of which is confirmed by the mandatory presence among the participants of the administrative-jurisdictional process of a subject of power (public administration), authorized by the state to exercise administrative jurisdiction; 3) the presence of a jurisdictional body specially authorized to resolve a legal conflict (dispute); 4) appear in the performance of their rights and obligations by the participants of the administrative-jurisdictional process; 5) dynamism of the quality of changes in administrative-jurisdictional relations, which will be achieved at the stage of consideration of the case (administrative-legal dispute) and rendering of a resolution in the case, or another final jurisdictional act; 6) the presence of a procedural form of conducting jurisdictional activity, which provides for strict compliance with the procedure

established by law for initiating a case within the existing legal conflict (dispute), its consideration and rendering of a decision; 7) issuing and ensuring the execution of a jurisdictional act, which is actually the result of jurisdictional activity, within the framework of which the establishment, proof and legal assessment of events takes place on the basis of the application of a certain rule of law by a jurisdictional body to a conflict situation; 8) the presence of illegal decisions and actions of state bodies, local self-government bodies and other subjects endowed with power (administrative bodies) that violate the rights and freedoms of individuals and legal entities, as the basis for their occurrence; 9) public-legal nature of the dispute, which is the subject of such legal relations (administrative-legal dispute); 10) the active role of the court in the administrative-jurisdictional process, because if in the civil process the collection and presentation of evidence is the matter of the parties and the court is limited to considering the evidence submitted by them, then in the administrative-jurisdictional process the court takes the initiative to collect evidence, having the opportunity to demand from of the administrative body, all documents necessary for the proper resolution of the case; 11) the state-authority nature of such legal relations, which combines them with other types of procedural relations, since their subjects are the court, the prosecutor, as well as the administrative body.

The direct interdependence of the administrative process and administrative-jurisdictional proceedings has been established, because the latter: 1) are an integral part of the administrative process; 2) almost fully cover and ensure the implementation of the tasks of the administrative process by solving individual cases by the relevant subjects of power, their officials in the performance of the functions of the executive power, as well as disputes arising between the bodies of the state executive power, their officials and other subjects administratively - legal relations; 3) form a certain set of procedural legal relations, which differ in their substantive characteristics and connection with the corresponding material legal relations; 4) cause the need to establish, prove, as well as justify all the circumstances and factual data of the analyzed legal case; 5) determine the need for

consolidation, official registration of the received procedural results in the relevant documents.

Administrative-jurisdictional proceedings are defined as a multi-stage process of consideration of an administrative-legal dispute from the very beginning of its occurrence in accordance with the requirements of the law, only by authorized state bodies, and in some cases by other subjects who, in turn, guided by the norms of administrative legislation, carry out certain measures of a coercive nature aimed at bringing the offender to administrative or disciplinary responsibility and ensuring the execution of the imposed punishment, as well as restoring the violated rights of citizens.

Administrative-jurisdictional proceedings are divided into: 1) disciplinary proceedings; 2) complaint review proceedings; 3) proceedings in connection with the application of measures of administrative coercion; 4) proceedings in cases of administrative offenses.

The system of legal regulation of administrative-jurisdictional proceedings is considered, which consists of a significant number of sources of their normative regulation, which have, firstly, a single legal form, which expresses, in fact, a single system of administrative-jurisdictional process, which consists of the regulation of the procedure for initiating proceedings, collection of materials about the fact of an offense (or a disputed situation) and its proof, assessment of the sufficiency and implementation of the collected materials, decision-making, the procedure for appealing decisions made and actions taken; secondly, distinctive features in the form of hierarchy of legal acts adopted in the administrative-jurisdictional process; thirdly, it is essentially the only subject of direct regulation of procedural legal relations by each of these normative sources, which necessitates the codification of certain areas of administrative-procedural legislation.

Subjects of administrative-jurisdictional proceedings are classified according to: a) the nature of their procedural status (subjects deciding the case; subjects regarding whom the case is being decided; auxiliary participants in administrative-jurisdictional proceedings); b) order of exercise of competence (single and

collegial); c) scope of subject competence (general, sectoral, interdisciplinary and special); d) the nature of functional competence; e) types of such proceedings; f) the levels at which bodies and officials of administrative jurisdiction (industry, territorial) operate.

The problems of the procedural and legal position of the subjects of administrative-jurisdictional proceedings are outlined, including: - the absence of a clearly defined subject composition of this type of administrative proceedings; – improper provision of the quality of implementation during administrative-procedural activities by the subjects of administrative-jurisdictional proceedings of their procedural status; - ineffectiveness of protecting the rights and legitimate interests of citizens in the process of exercising their powers; – uncertainty of the procedural status of a legal entity as a subject of administrative responsibility and administrative-jurisdictional proceedings until now; - lack of standard procedural terms for designating different natural persons as participants in administrative proceedings in the legislation regulating the procedure for conducting administrative proceedings.

The stages are characterized as structural elements of administrative-jurisdictional proceedings, which are divided into: 1) mandatory (constitutive) stages, which are indispensable parts of such proceedings, without them its emergence, existence and development are impossible at all; 2) additional, stages which, in contrast to mandatory ones, arise solely at the will of the participants of such a process and in the absence of such a will may not occur at all. Such stages are carried out only in cases of necessity, determined by the circumstances of a specific administrative case.

Proceedings in cases of administrative offenses are proposed to be understood as a separate independent type of administrative-jurisdictional proceedings, regulated by a system of administrative-procedural norms, which constitutes a complex systemic phenomenon, a complex of related and interdependent procedural-legal procedures aimed at a comprehensive, complete, objective consideration of an administrative case on the merits, rendering of a decision or

resolution and their implementation regarding the protection of general rights and freedoms defined by society and enshrined in the norms of law, which is the target of an illegal act

The characteristic features of administrative-jurisdictional proceedings for the consideration of complaints have been clarified, which: 1) are an integral part of administrative-jurisdictional activity and one of the main ways of ensuring the protection of human rights, freedoms and legitimate interests; 2) provide for a procedure that allows a person to turn to a relevant official of a state authority for help in resolving controversial issues that have arisen in the field of public administration, in relations with subjects of authority; 3) designed to ensure the resolution of disputed situations, the protection of human rights and freedoms from illegal encroachments, to promote the restoration and affirmation of violated rights; 4) is one of the important directions of management activity, aimed at the prompt resolution and settlement of disputed relations, in which the relevant subject of authority is involved; 5) provide for the duty of the body (official) to whom the appeal was made and which is considering the case, to give a legal assessment of the conduct of the parties to the administrative-legal dispute; 6) include a mandatory set of stages, stages and procedural actions; 7) arise exclusively as a result of the will of citizens (a collective of citizens), which is always the sole initiator and at the same time the main interested party.

Disciplinary proceedings are characterized by: firstly, a set of procedural legal relations arising on the basis of the exercise by the participants of the disciplinary proceedings of the procedural rights and obligations granted to them; secondly, the speed and economy of implementation; thirdly, the possibility of using one of its three types: simplified, abbreviated and ordinary; fourth, the specifics of application depending on the categories of persons for whom they are conducted (judges, prosecutors, employees of the National Police, certain categories of civil servants, etc.); fifth, coverage in different cases of a certain number of stages; sixth, a broad aspect of application, because in some cases the measures of disciplinary influence include not only measures of coercion, but also a positive

(favorable) form - the use of incentives.

The gaps in the administrative-procedural legislation, primarily the Code of Ukraine on Administrative Offenses, and the existing shortcomings of the relevant administrative-jurisdictional practice are highlighted, as well as a set of measures for legal and organizational support of administrative-jurisdictional proceedings aimed at increasing the effectiveness of their tasks are proposed.

**Keywords:** administrative proceedings, administrative-jurisdictional proceedings, administrative process, proceedings in cases of administrative offenses, administrative coercion, administrative procedure, procedure, proceedings, administrative proceedings, administrative responsibility, administrative appeal.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Гудим І.В. Сутність адміністративної юрисдикції та її місце в адміністративному процесі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 1. С. 92-97. URL: [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/06/1\\_ua/%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D1%82\\_%D0%9D%D0%92\\_1-2022-92-97.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/06/1_ua/%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D1%82_%D0%9D%D0%92_1-2022-92-97.pdf)
2. Гудим І.В. Концептуальний погляд на сутність та особливості адміністративно-юрисдикційних правовідносин як складника адміністративного процесу. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 141-147. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/1\\_2022/20.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/1_2022/20.pdf)
3. Гудим І.В. Характеристика системи суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень та її системоутворюючих ознак. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1. С. 407-413. URL: <https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/1/1-2023-407-413.pdf>
4. Гудим І.В. Адміністративно-юрисдикційні провадження: властивості



та класифікація. *Юридичний вісник*. 2022. № 4. С. 101-107. URL: [http://yurvisnyk.in.ua/v4\\_2022/12.pdf](http://yurvisnyk.in.ua/v4_2022/12.pdf)

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Гудим І.В. Місце адміністративно-юрисдикційних проваджень в структурі адміністративного процесу. *Матеріали VI Всеукраїнської конференції молодих вчених* (м. Маріуполь, 27.11.2020 р.). Маріуполь: ДЮО МВС України, 2020. С. 68-70.

6. Гудим І.В. Характерні риси адміністративних проваджень в адміністративному процесі. *Напрямки реформування публічного та приватного права в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції*, м. Запоріжжя, 26 березня 2021 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2021. С. 120-122.

7. Гудим І.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення як самостійний вид адміністративно-юрисдикційних проваджень та інститут адміністративно-процесуального права. *Консолідація правової системи, як шлях до зміцнення державотворення: Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції*. К.: ДУІТ, 2022 С. 204-208.

8. Гудим І.В. Адміністративна юрисдикція як спосіб вирішення адміністративних справ. *Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції: матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу*, м. Запоріжжя, 14-15 червня 2022 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2022. С. 102-104.

9. Гудим І.В. Загальні риси дисциплінарного провадження як різновиду адміністративно-юрисдикційних проваджень. *Актуальні питання адміністративного права та процесу: матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених* (м. Кропивницький, 02 грудня 2022 року). Кропивницький, 2022. С. 53-56.

10. Гудим І.В. Адміністративно-деліктні провадження як різновид адміністративно-юрисдикційних проваджень. *Актуальні проблеми*

*адміністративно-деліктного права України* : матеріали круглого столу (м. Вінниця, 31 жовт. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. адмін. права та процесу ф-ту № 1, Наук. парк «Наука та безпека». Вінниця : ХНУВС, 2023. С. 65-67.

11. Гудим І.В. Основні ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення як окремого виду адміністративно-юрисдикційного провадження. *Актуальні питання адміністративного права та процесу*: матеріали ІХ Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (в авторській редакції), (м. Кропивницький, 01 грудня 2023 року). Кропивницький, 2023. С. 51-54.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП .....</b>	<b>21</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ПРАВОВА ПРИРОДА, ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ.....</b>	<b>30</b>
1.1. Правова природа адміністративно-юрисдикційних відносин .....	32
1.2. Місце та роль адміністративно-юрисдикційних проваджень в структурі адміністративного процесу.....	45
1.3. Поняття, властивості та класифікація адміністративно-юрисдикційних проваджень .....	59
<b>Висновки до Розділу 1 .....</b>	<b>82</b>
<b>РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ.....</b>	<b>84</b>
2.1. Нормативно-правове регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень .....	85
2.2. Суб'єкти адміністративно-юрисдикційних проваджень та їх процесуальна правосуб'єктність .....	97
2.3. Стадія як структурний елемент адміністративно-юрисдикційного провадження .....	110
<b>Висновки до Розділу 2 .....</b>	<b>120</b>
<b>РОЗДІЛ 3. ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ .....</b>	<b>122</b>
3.1. Провадження у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративно-юрисдикційних проваджень .....	122
3.2. Адміністративно-юрисдикційні провадження з розгляду скарг .....	135
3.3. Дисциплінарні провадження як різновид адміністративно-юрисдикційних проваджень .....	155

3.4. Провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу .....	173
<b>Висновки до Розділу 3 .....</b>	<b>185</b>
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>188</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>195</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>213</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** За роки незалежності України її законодавство зазнало суттєвих змін, які торкнулися практично усіх галузей права, в тому числі й адміністративно-процесуального. Такі зміни були детерміновані різними обставинами, пов'язаними із дискусійністю розуміння сучасного адміністративного процесу, складністю розуміння сучасного адміністративно-процесуального права як галузі українського процесуального права, необхідністю з'ясування правової природи адміністративно-процесуальної діяльності тощо.

Зрозуміло, що створення абсолютно нової парадигми розвитку адміністративного процесу не могло бути одномоментним, а відтак, на жаль, ще існують інститути процесуального права, які концептуально залишились незмінними, лише частково пристосувались до нових умов, не відповідаючи вимогам сьогодення. Одним із таких є інститут адміністративно-юрисдикційних проваджень, як важлива складова адміністративного процесу, та інструмент, покликаний розв'язувати широке коло різних за змістом індивідуально-конкретних справ, включаючи протидію адміністративним деліктам, захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності.

За своєю правовою природою адміністративно-юрисдикційні провадження по суті є процесуальною формою реалізації відносин у сфері застосування адміністративного примусу із наявними негативними наслідками щодо тих осіб, до яких він застосовується. У зв'язку із цим, на відміну від неюрисдикційних (справ позитивного характеру), основне завдання названих вище проваджень полягає у розв'язанні правового спору, обов'язковим результатом якого є негативні наслідки для однієї зі сторін спору або застосування адміністративних стягнень для порушника норм адміністративного законодавства.

Все це свідчить про нагальну необхідність дослідження особливостей адміністративно-юрисдикційних проваджень, адже й досі на фундаментальному рівні не розкрито поняття такого виду провадження, не досліджено належним чином процесуальні особливості його стадій, не в повній мірі охарактеризовано статус суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, справи про адміністративні правопорушення нерідко розглядаються без участі осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності; в матеріалах справ нерідко відсутні дані про виклик свідків і потерпілих на розгляд справи; процесуально не закріплюються відводи, пояснення і заперечення осіб, які беруть участь в розгляді справи про адміністративне правопорушення, та інші важливі моменти провадження у справі.

Наявність окреслених вище прогалин чинного законодавства та практики його реалізації ускладнюється й тим, що адміністративно-правова наука на сьогодні практично обмежена кількістю наукових досліджень, спеціально присвячених розв'язанню проблем правового регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень, хоча окремі питання адміністративного процесу ставали предметом досліджень В.М. Бевзенка, В.В. Галунька, О.Ю. Дрозда, І.С. Дрок, І. Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.О. Легези, Д.М. Лук'янця, Р. С. Мельника, О.І. Миколенка, Р.В. Миронюка, А.О. Собакаря, М. М. Тищенко, В.П. Тимощука, А.М. Школика, О.С. Юніна та інших вчених.

Непоодинокими є наукові роботи, присвячені окремим питанням адміністративних проваджень, серед яких на особливу увагу заслуговують дисертаційні дослідження В.Ю. Шильника «Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ» (Харків, 2004), Я.Л. Іваненко «Адміністративні неюрисдикційні провадження» (Київ, 2011), О.В. Крикун «Адміністративно-правовий статус учасників проваджень у справах про адміністративні правопорушення» (Київ, 2011), С.В. Форостяна «Неконфліктні провадження в адміністративному процесі» (Київ, 2012), М.М.

Глуховері «Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України» (Дніпропетровськ, 2015), Х.І. Кіт «Підготовче провадження в адміністративному процесі» (Львів, 2015) тощо. Разом з тим, проблематика дослідження питань адміністративно-юрисдикційних проваджень залишається епізодичною і неповною.

Таким чином, теоретична та практична значимість обраної теми, недостатня теоретична розробленість досліджуваної проблематики, наявність правових та організаційних проблем під час з'ясування сутності, змісту і видів адміністративно-юрисдикційних проваджень, їх місця та ролі в адміністративному процесі зумовили необхідність та важливість теоретичного обґрунтування та внесення науково аргументованих пропозицій та рекомендацій щодо розвитку й удосконалення зазначеного виду процесуальної діяльності.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Обрана тема дисертаційного дослідження спрямована на виконання основних положень Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 р. № 213-р., пріоритетного напрямку «Удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року № 12-21, пп. 1, 8, 17 Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2020 року № 454, та загальноуніверситетської наукової теми «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування».

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертації полягає у визначенні сутності, змісту і видів адміністративно-юрисдикційних проваджень, їх місця та ролі в адміністративному процесі на основі аналізу чинного законодавства

України та практики його реалізації, а також в розробці конкретних практичних рекомендацій та наукових пропозицій щодо розвитку й удосконалення зазначеного виду процесуальної діяльності.

Згідно з поставленою метою визначено такі основні **задачі** дослідження:

- з'ясувати правову природу адміністративно-юрисдикційних відносин;
- визначити місце та роль адміністративно-юрисдикційних проваджень в структурі адміністративного процесу;
- сформулювати поняття, окреслити властивості та надати класифікацію адміністративно-юрисдикційних проваджень;
- розглянути нормативно-правове регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень;
- уточнити перелік суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень та їх процесуальна правосуб'єктність;
- охарактеризувати стадії як структурні елементи адміністративно-юрисдикційного провадження;
- з'ясувати місце провадження у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративно-юрисдикційних проваджень та його характерні ознаки;
- уточнити принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- охарактеризувати дисциплінарні провадження як різновид адміністративно-юрисдикційних проваджень;
- встановити сутність та особливості провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу;
- запропонувати комплекс заходів правового та організаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційних проваджень, спрямованих на підвищення ефективності реалізації їх завдань.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері адміністративно-процесуальної діяльності.*



*Предметом дослідження є адміністративно-юрисдикційні провадження в адміністративному процесі.*

**Методи дослідження.** Методологічне підґрунтя дослідження згідно до об'єкта, предмета, мети і його завдань складають загальні та спеціальні методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат дослідження, результатом чого стало визначення понять «адміністративна юрисдикція», «адміністративно-юрисдикційне провадження», «адміністративна процедура», «адміністративно-деліктне провадження», «адміністративно-юрисдикційні відносини» (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 3.1). Для з'ясування правової природи адміністративно-юрисдикційних відносин і побудованих на їх основі проваджень використовувались методи аналізу і синтезу (підрозділи 1.1-1.3). Названі методи використовувалися також для уточнення місця та ролі адміністративно-юрисдикційних проваджень в структурі адміністративного процесу.

Формально-юридичний метод у комплексному поєднанні з методом логічного аналізу дозволив всебічно вивчити наявну систему правових норм, що регулюють адміністративно-юрисдикційні відносини, та окреслити напрями удосконалення законодавства в досліджуваній сфері відповідно до сучасних умов розвитку держави (розділ 2).

За допомогою системно-структурного та системно-функціонального методів охарактеризовано суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень та їх процесуальну правосуб'єктність (підрозділ 2.2).

Статистичний і документальний аналіз застосовувались для визначення недоліків нормативно-правового регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень (підрозділ 2.1), а також визначення шляхів їх усунення.

*Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради, акти Президента і*

Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, судові акти Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, міжнародні правові акти, процесуальне законодавство інших країн.

*Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять:* показники діяльності суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень, матеріали судової практики Європейського суду з прав людини, адміністративних судів України, аналіз політико-правової публіцистики, довідкових видань, фактологічних матеріалів тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень усіх видів адміністративно-юрисдикційних проваджень в адміністративному процесі. У результаті виконаного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного адміністративно-процесуального законодавства України. Основні з них такі:

*уперше:*

– адміністративно-юрисдикційне провадження визначено як багатостадійний процес розгляду адміністративно-правового спору з самого початку його виникнення відповідно до вимог закону, лише уповноваженими на те державними органами, а в деяких випадках іншими суб'єктами, які у свою чергу, керуючись нормами адміністративного законодавства, здійснюють певні заходи примусового характеру, що мають на меті притягнення правопорушника до адміністративної або дисциплінарної відповідальності та забезпечення виконання винесеного покарання, а також відновлення порушеного права громадян;

– встановлено пряму взаємозалежність адміністративного процесу та адміністративно-юрисдикційних проваджень, адже останні: 1) є невід'ємною складовою адміністративного процесу; 2) майже в повній мірі охоплюють та забезпечують виконання завдань адміністративного процесу шляхом

вирішення індивідуальних справ відповідними суб'єктами владних повноважень, їх посадовими особами при здійсненні функцій виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин; 3) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою і зв'язаністю з відповідними матеріальними правовідносинами; 4) викликають потреби встановлення, доказування, а також обґрунтування всіх обставин та фактичних даних аналізованої юридичної справи; 5) зумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних документах;

– охарактеризовано систему правового регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень, яку складає значна кількість джерел їх нормативної регламентації, що мають, по-перше, єдину правову форму, яка виражає, по суті, єдину систему адміністративно-юрисдикційного процесу, що складається з регламентації порядку порушення провадження, збору матеріалів про факт правопорушення (або спірної ситуації) та його доведення, оцінки достатності та реалізації зібраних матеріалів, прийняття рішення, порядку оскарження прийнятих рішень та проведених дій; по-друге, відмінні риси у вигляді ієрархічності юридичних актів, що приймаються в адміністративно-юрисдикційному процесі; по-третє, єдиний по суті предмет безпосереднього регулювання процесуальних правовідносин кожним із цих нормативних джерел, що зумовлює необхідність кодифікації окремих напрямів адміністративно-процесуального законодавства;

*удосконалено:*

– теоретичні положення щодо: 1) визначення понять: «юрисдикція»; «адміністративна юрисдикція», «адміністративно-юрисдикційні відносини», «провадження у справах про адміністративні правопорушення»; «дисциплінарне провадження», «адміністративне провадження за скаргами»; 2) розмежування понять «адміністративно-юрисдикційні провадження» та

«адміністративно-неюрисдикційні провадження»; «адміністративний процес» та «адміністративно-юрисдикційне провадження»;

– класифікацію суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень, яких поділено за: а) характером їх процесуального статусу (суб'єкти, що вирішують справу; суб'єкти щодо яких вирішується справа; допоміжні учасники адміністративно-юрисдикційного провадження); б) порядком здійснення компетенції (єдиноначальні та колегіальні); в) обсягом предметної компетенції (загальної, галузевої, міжгалузевої та спеціальної); г) характером функціональної компетенції; д) видами таких проваджень; е) рівнями, на яких діють органи та посадови особи адміністративної юрисдикції (галузеві, територіальні);

– визначення ознак провадження у справах про адміністративні правопорушення, серед яких: 1) наявність правового конфлікту, специфіка якого обумовлена публічним, а саме адміністративно-правовим характером правовідносин, що порушуються та за що законодавством передбачено застосування заходів адміністративної відповідальності; 2) відмінність від інших видів адміністративно-юрисдикційних проваджень своєю цільовою спрямованістю, завданнями та підставами виникнення, оскільки цілі провадження саме і полягають у своєчасному виявленні фактів протиправного діяння, збиранні доказів та застосуванні до винних заходів адміністративного покарання; 3) цільова спрямованість у реалізації заходів адміністративної відповідальності; 4) змістовий компонент, що становить індивідуально-конкретну справу у вигляді адміністративно-правового спору, підставою якого є адміністративне правопорушення; 5) наявність особливої сфери публічного адміністрування, в якій виникає адміністративно-правовий спір; 6) здійснення конкретно визначеним колом суб'єктів адміністративної юрисдикції; 7) наявність конкретної підстави виникнення провадження у вигляді скоєння правопорушення, за яке адміністративно-деліктним законодавством встановлено адміністративну відповідальність; 8) розгортання цього виду провадження саме у сфері дії загальнообов'язкових правил,

порушення яких тягне за собою реалізацію штрафних санкцій, що є заходами адміністративної відповідальності;

*дістало подальшого розвитку:*

– уточнення значення адміністративно-юрисдикційних правовідносин як основних регуляторів адміністративних проваджень, зокрема останні: 1) здійснюються уповноваженими на те державними органами; 2) спрямовані на вирішення адміністративних ситуацій та спорів, тобто встановлення обставин і фактів, що ґрунтуються на законі (правах) і породжують певні правові наслідки; 3) здійснюються в межах та порядку, встановлених законом; 4) здійснюються за певними стадіями, етапами, окремими процесуальними діями; 5) передбачають обов'язкову наявність однієї із сторін суб'єкта владних повноважень, оскільки адміністративні правовідносини лише між громадянами не виникають; 6) результатом передбачають оформлення відповідного процесуального документа; 7) регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами;

– систематизація стадій як структурних елементів адміністративно-юрисдикційного провадження, яких поділено на: 1) обов'язкові (конститутивні) стадії, які є неодмінними частинами такого провадження, без них його виникнення, існування та розвиток взагалі неможливий (до них віднесено: а) збір інформації та встановлення фактів; б) прийняття рішення; в) реалізація прийнятого рішення); 2) додаткові, стадії, які, на відміну від обов'язкових, виникають виключно за волевиявленням учасників такого процесу й за відсутності такого волевиявлення взагалі можуть і не виникнути;

– з'ясування сутності дисциплінарних проваджень, які характеризуються: по-перше, сукупністю процесуальних правовідносин, що виникають на підставі здійсненнями учасниками дисциплінарного провадження наданих їм процесуальних прав і обов'язків; по-друге, швидкістю та економічністю проведення; по-третє, можливістю застосування одного з трьох його видів: спрощеного, скороченого та звичайного; по-четверте, особливостями

застосування залежно від категорій осіб, щодо яких вони проводяться (суддів, прокурорів, працівників Національної поліції окремих категорій державних службовців тощо); по-п'яте, охопленням в різних випадках певної кількості стадій; по-шосте, широким аспектом застосування, адже в окремих випадках заходи дисциплінарного впливу включають в себе не лише заходи примусу, але й позитивну (сприятливу) форму - застосування заохочень;

– обґрунтування на підставі аналізу наявних прогалин в чинному адміністративному законодавстві та правозастосовній практиці суб'єктів адміністративної юрисдикції комплекс заходів правового та організаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційних проваджень, спрямованих на підвищення ефективності реалізації їх завдань.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається можливістю їх використання у:

– *науковій діяльності* – під час подальшої розробки наукової проблематики вдосконалення процедури здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень (Акт впровадження в наукову діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 15.03.2024);

– *законотворчій діяльності* – для формулювання пропозицій та рекомендацій щодо внесення змін і доповнень до чинного адміністративно-процесуального законодавства з метою вдосконалення процедури здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень;

– *практичній діяльності* – використання одержаних результатів дозволить підвищити ефективність правозастосовної практики суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності;

– *освітній діяльності* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції», а також при підготовці навчальної літератури з даного напрямку (Акт

впровадження в освітній процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 20.03.2024).

**Апробація результатів дисертації.** Основні ідеї, положення та висновки, узагальнені та сформульовані у дисертації, оприлюднювалися на науково-практичних конференціях: «VI Всеукраїнська конференція молодих вчених» (м. Маріуполь, 2020 р.), «Напрямки реформування публічного та приватного права в Україні» (м. Запоріжжя, 2021 р.), «Консолідація правової системи, як шлях до зміцнення державотворення» (м. Київ, 2022 р.), «Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції» (м. Запоріжжя, 2022 р.), «Актуальні питання адміністративного права та процесу» (м. Кропивницький, 2022 р.), «Актуальні проблеми адміністративно-деліктного права України» (м. Вінниця, 2023 р.), «Актуальні питання адміністративного права та процесу» (м. Кропивницький, 2023 р.).

**Публікації.** Основні положення, сформульовані в дисертації, відображено в одинадцяти наукових публікаціях, чотири з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України, а також у семи тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із основної частини (вступу, трьох розділів, що об'єднують десять підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 219 сторінок, з яких 194 сторінки основного тексту. Список використаних джерел складається із 173 найменувань, додатки викладено на 7 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### ПРАВОВА ПРИРОДА, ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

#### 1.1. Правова природа адміністративно-юрисдикційних відносин

Одним із обов'язкових елементів системи правового регулювання є адміністративні правовідносини. Їх швидка змінюваність виступає однією з відмінних рис, адже в цих відносинах дуже гнучко переплітається матеріальна і процесуальна складові. Сутність таких правовідносин полягає в тому, що вони врегульовуються нормами адміністративного права, а їх суб'єкти мають публічні права та несуть публічні (у тому числі процесуальні) обов'язки різного ступеня взаємності.

Адміністративні правовідносини передбачають відповідність взаємної поведінки його суб'єктів, що позначається правовими нормами та залежить від змісту адміністративних правовідносин, які залежать, у свою чергу, від характеру тієї сфери публічного адміністрування, у межах якої вони виникають. Ступінь визначеності поведінки суб'єктів адміністративних правовідносин зазвичай закріплюється адміністративними нормами. Особливу групу серед них складають ті правовідносини, що виникають з приводу розв'язання правових конфліктів (суперечок), захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Отже, основу адміністративно-правових відносин складає декілька сторін, які виступають один до одного як носії взаємних прав та обов'язків, встановлених та забезпечених правовими нормами. Оскільки такі відносини покликані виражати інтереси держави та суспільства, ослише з трансформацією, розвитком та зміною самої держави, природно змінюються і самі норми адміністративно-правового регулювання, більшість з яких спрямовані на розв'язання адміністративно-правових спорів і справ про



адміністративні правопорушення, надання правової оцінки діям суб'єктів публічно-правових відносин з погляду їх правомірності або неправомірності, застосування санкцій до правопорушників. Іншими словами, такий різновид діяльності органів публічної влади називається адміністративною юрисдикцією, а відносини, в межах яких вона здійснюється, є адміністративно-юрисдикційними. Останні, оскільки передбачають розв'язання у переважній більшості адміністративно-правових спорів або вирішення справ про адміністративні правопорушення є складовими адміністративних процесуальних правовідносин, відрізняючись від матеріальних за особливостями виникнення. Для того щоб виникло матеріальне правовідношення, необхідні норми права, правосуб'єктність, юридичний факт. Проте для виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин має існувати ще один різновид правових норм – адміністративно-процесуальні норми, і, отже, лише за наявності одночасно матеріальних та процесуальних адміністративно-правових норм можливе виникнення адміністративного процесуального правовідношення.

Адміністративно-процесуальні правовідносини відрізняються від матеріальних адміністративно-правових відносин за цінностями регулювання, що зумовлені специфікою юридичних норм, які регулюють відповідні групи адміністративно-правових відносин. Якщо матеріальні норми адміністративного права регулюють статичні відносини, то процесуальні норми регулюють відносини «динамічні», для яких особливе значення мають дії їх суб'єктів. У свою чергу, дії учасників адміністративних процесуальних правовідносин, які здійснюються у передбаченій законом послідовності, зумовлюють відому стадійність розвитку правовідносин.

У реальній адміністративній практиці така стадійність (процедурність) та відповідне їх регулювання здійснюється у формі розв'язання переважно адміністративно-правових спорів. Будь-яка суперечка передбачає наявність принаймні двох позицій, у яких виражаються протилежні погляди. Отже, при розгляді спору, що виник з приводу застосування до конкретної особи

відповідного адміністративного стягнення, ця особа, будучи гаданим правопорушником, вважає, що притягнення її до адміністративної відповідальності є неправомірним. Орган або посадова особа, що офіційно порушили провадження, виходять з протилежних позицій. Отже, є протиставлення суб'єктивно-вольового сприйняття конкретного факту, який може стати підставою адміністративної відповідальності. Звісно, це значить, що у разі застосування стягнення до осіб, винних у скоєнні адміністративних правопорушень, неодмінно мають виникати спірні відносини. Слід зазначити, що спірні відносини виникають лише тоді, коли особа, до якої висуваються певні претензії щодо її поведінки, не вважає їх обґрунтованими. Відтак, розібратися у суті наявного адміністративно-правового спору можна лише з урахуванням правової оцінки поведінки кожного з учасників спору. Справа в тому, що результат адміністративної юрисдикції має набути відповідної адміністративно-правової форми, в основі якої лежить правова оцінка поведінки учасників суперечки, яка необхідна для того, щоб відповідним чином оцінити спірну ситуацію, що склалася, і зробити відповідні юридичні висновки. Інакше сама адміністративно-правова діяльність стає безпредметною.

Загалом в адміністративно-юрисдикційних відносинах, юрисдикція виступає засобом розв'язання адміністративних (публічних) суперечок, хоча це і помітно звужує обсяг та зміст адміністративної юрисдикції [1]. Деякі вчені нелогічно ототожнюють адміністративну юрисдикцію виключно із провадженням у справах про адміністративні правопорушення, у зв'язку з чим виникає питання про правомірність обмеження змісту адміністративної юрисдикції лише деліктною сферою, оскільки юрисдикція спрямована не лише і не лише на розв'язання правового спору, скільки на подолання правового конфлікту чи аномалії юридичного змісту. А відтак свідчить про необхідність чіткого уявлення, уточнення, визначення та розмежування низки понять, серед яких і система адміністративно-юрисдикційних

правовідносин, основу яких складає, зокрема, адміністративно-правовий спір (конфлікт).

Юрисдикційна діяльність породжена потребами функціонування системи правового регулювання суспільних відносин. Вона здійснюється різними органами державної влади, місцевого самоврядування та уповноваженими інституціями громадянського суспільства. Встановлюючи суб'єктивні права та юридичні обов'язки, держава забезпечує їх реальне дотримання у конкретних суспільних відносинах. у переважній більшості випадків поведінка суб'єктів права відповідає моделі, встановленою правовою нормою, втілюючи цим у життя закладену у ній державну волю. Проте виникають ситуації, коли реальна поведінка суб'єктів суперечить правовим розпорядженням, порушуються суспільні, державні та особисті інтереси, що гарантуються правом. У цьому випадку необхідне втручання компетентного суб'єкта в процес реалізації правових норм з метою усунення правового конфлікту, що виник, і попередження можливих колізій в майбутньому. Іншими словами, конфліктна ситуація свідчить про те, що правова регламентація тих чи інших суспільних відносин не надає свого регулюючого впливу, не досягається мета та не вирішуються задачі правового регулювання, виникають перешкоди у реалізації правових норм, а отже, необхідний додатковий засіб для розв'язання правового конфлікту.

Такий підхід, слід ще раз підкреслити, передбачає виділення додаткового, виокремленого виду адміністративних правовідносин з метою розрізнення матеріальної та процесуальної частини взаємовідносин, що складаються між суб'єктами адміністративного права [2]. Це сприяє диференціації різних адміністративно-правових спорів, що виникають у межах складних адміністративно-правових відносин (як матеріальних, так і процесуальних), які складаються під час адміністративно-юрисдикційної діяльності.

У процесі такої діяльності вирішуються юридичні (адміністративні) справи, які згідно Закону України «Про адміністративну процедуру» [3] визначаються як «справи, що стосуються публічно-правових відносин щодо

забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом». Найголовним у процесі такої діяльності є й те, що здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, поновлення порушеного права. Ця діяльність має назву «юрисдикція» і характерна для адміністративного процесу. Тому частину проваджень у структурі адміністративного процесу слід охарактеризувати як адміністративно-юрисдикційні, як і відповідні суспільні правовідносини [4].

Термін «юрисдикція» в правничій науці представлений у широкому та вузькому значенні. Вузький підхід характеризує це явище виключно з позиції певного кола повноважень суду щодо вирішення будь-якої правової суперечки, тобто – це виключно компетенція судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів за правилами адміністративного судочинства, але такий підхід є застарілим, неповним та недопрацьованим.

Водночас, у широкому розумінні – це поняття, описує коло будь-яких повноважень певного органу (а не лише суду), і пов'язано це, на наше переконання, з ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності, як форми прояву адміністративно-юрисдикційних правовідносин, якими є: унормованість (тобто чітка визначеність у чинному законодавстві), наявність охоронюваних законом суспільних відносин, що забезпечуються в адміністративний спосіб; обов'язковість результату розгляду адміністративної справи до звернення до суду (шляхом винесення попередження, накладення штрафу, встановлення штрафних балів); право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення [5].

У широкому розумінні «юрисдикція» визначається як «вид діяльності органів публічної влади, безпосередньо пов'язаний з охороною суспільних відносин, що полягає в розгляді суб'єктом владних повноважень (органами публічної адміністрації) юридичної справи по суті та прийнятті по ній

рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави [6, с. 12].

Слушною є думка В. Колпакова, який юрисдикцією вважає компетентність уповноважених органів здійснювати свої функції щодо визначених об'єктів, а адміністративною юрисдикцією – компетенцію (юридично-оформлене право уповноважених органів, посадових осіб) на здійснення своїх функцій щодо визначених об'єктів сфери публічного права [7, с. 384]. Також науковець умовно поділяє адміністративну юрисдикцію на адміністративно-регулятивну (мова йде про позитивну діяльність), адміністративно-судочинну (вирішення публічно-правових спорів) і адміністративно-деліктну, тобто компетенцію на вирішення справ про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [8, с. 257]. Відтак, можемо спостерігати можливість охоплення адміністративною юрисдикцією усього адміністративного процесу в цілому.

Із кожним роком розуміння сутності юрисдикції зазнавало нових змін. Сьогодні «юрисдикція» – це сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення [9, с. 26], а також сюди належить адміністративно-процесуальна діяльність органів виконавчої влади та інших суб'єктів владних повноважень.

Головним у розумінні юрисдикції є те, що вона несе в собі певне державно-владне спрямування, оскільки діє саме від імені держави. Тобто юрисдикція включає в себе повноваження суб'єктів, які здійснюють правозастосовчу та правоохоронну діяльність. Ці повноваження не передбачають можливості розробляти та приймати нові норми права, вони спрямовані на реалізацію чинних норм. Юрисдикція нерозривно пов'язана з функціонуванням інституту юридичної відповідальності, оскільки остання може бути реалізована лише в межах юрисдикційного процесу [10, с. 72-75].

У зв'язку із цим О.І. Безпалова узагальнено під юрисдикцією розуміє розгляд уповноваженими органами державної влади, органами місцевого

самоврядування та їх посадовими особами різних категорій справ, винесення по ним рішень та застосування юридичних санкцій з метою відновлення порушеного режиму законності [11, с. 141]. Однак, важливо розуміти, що адміністративна юрисдикція це не лише вид юрисдикції взагалі, а й складова частина виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління [12, с. 72-75]. Саме через цю характеристику суб'єкт публічного управління надає об'єктивну правову оцінку відповідності поведінки об'єкта встановленим правовим вимогам, а не лише в частині розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування до винних відповідних заходів адміністративної відповідальності у вигляді адміністративно-правових санкцій. Тобто іншими словами, юрисдикцію слід розуміти як коло повноважень особи або відповідного органу з правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з розв'язання спорів та застосування санкцій відповідно до закону [13, с. 8].

У першу чергу, як державно-владна діяльність, юрисдикція реалізується у застосуванні закону до юридичних конфліктів та прийняття за ними правових актів. Таким чином, «юрисдикція» властива не лише суду, а й широкому колу суб'єктів публічного адміністрування.

У процесуальному відношенні адміністративна юрисдикція заснована на принципах юрисдикційної діяльності взагалі та включає правову оцінку поведінки учасників адміністративно-правових відносин, а також застосування до них у необхідних випадках заходів державно-владного примусу. У судовій юрисдикції винятком є розгляд справ про адміністративні правопорушення суддею, який при розгляді таких справ керується адміністративно-процесуальними нормами.

Адміністративна юрисдикція суб'єктів публічного адміністрування та їх уповноважених посадових осіб є, по суті, забезпечуючим заходом під час реалізації їх основних функцій. особливого значення адміністративна юрисдикція набуває саме під час здійснення правоохоронної діяльності, оскільки без юрисдикційних повноважень органи влади та їх посадові особи,

що мають державно-владний характер, не в змозі ефективно здійснювати правоохоронні функції, проте судова ж юрисдикція у реалізації правосуддя є основною при здійсненні всіх видів судочинства. Як правило, обидва ці аспекти адміністративного процесу не суперечать один одному, а доповнюють один одного, маючи доволі схожі риси, серед яких:

- переважно позасудовий характер вирішення справ;
- індивідуальність вирішення справ;
- регламентація, зазвичай, одним нормативно-правовим актом.

уповноважений суб'єкт публічного адміністрування або відповідна посадова мають право вчиняти дії як щодо розв'язання адміністративно-правових спорів, так і суто правоохоронні дії, які повною мірою не належать до діяльності юрисдикційного характеру. Мова йде про адміністративно-процедурну діяльність, основу якої і складають процесуальні дії, проте адміністративно-правовий спір відсутній. Разом із тим, під час розгляду справ про адміністративні правопорушення юрисдикційні відносини регламентуються виключно адміністративно-процесуальними нормами.

За таких умов адміністративна юрисдикція є сферою юридичної системи, на яку покладено вирішення спорів та застосування законів у сфері публічного права, а саме у відносинах між державою (державними органами) та громадянами, юридичними особами або іншими суб'єктами, включаючи також розв'язання правових суперечок між різними суб'єктами владних повноважень.

Вона охоплює загальні публічно-правові інструменти відновлення режиму законності в публічному управлінні. Проте її можна трактувати і в широкому, і вузькому сенсі, де перша позиція характеризує адміністративну юрисдикцію як діяльність, що охоплює всю владно-розпорядчу діяльність компетентних органів щодо вирішення правових спорів (питань) індивідуального значення [14].

Фактично такий широкий підхід значно розширює адміністративно-юрисдикційну діяльність до меж розгляду будь-якого адміністративно-

правового спору (конфлікту), тобто до меж всього адміністративного процесу, виключаючи суди, в тому числі й адміністративні [14].

Такий підхід дозволяє з'ясувати сутність адміністративної юрисдикції, ключові аспекти якої полягають у:

- регулюванні галузі щодо організації та діяльності державних органів, реалізації адміністративних процедур, застосування адміністративної відповідальності тощо;

- вирішенні спорів, пов'язаних із діями державних органів, їх рішеннями, адміністративними актами тощо (такі суперечки можуть охоплювати оскарження рішень державних органів чи забезпечення прав громадян перед державою);

- регулюванні процедур та правил, за якими здійснюється розв'язання адміністративних спорів;

- розгляді в межах адміністративної юрисдикції випадків порушення адміністративних норм та стандартів, за що можуть бути застосовані адміністративні санкції, штрафи та інші заходи відповідальності та правового впливу;

- забезпеченні дотримання законів суб'єктами владних повноважень, захисту прав та інтересів громадян, а також забезпеченні ефективного функціонування адміністративних структур;

- розв'язанні спорів в сфері адміністративної юрисдикції як у судовому порядку, так і позасудово через адміністративні процедури, медіацію тощо;

- забезпеченні балансу між державною владою та правами громадян, а також у підтримці правопорядку та ефективної роботи державних органів.

З іншого боку характеристика адміністративної юрисдикції суто з позицій правоохоронної діяльності, чийм предметом є правопорушення та винесення відповідних постанов у встановлених законом формах та порядку або як врегульована законом діяльність уповноваженого органу, посадової особи щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративної відповідальності – адміністративних



стягнень, свідчить про наявність так званого «вузького» підходу до розуміння її змісту та об'єму.

В обох випадках, і через розуміння адміністративної юрисдикції в широкому, і вузькому сенсі, за результатами вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звернення до суду, а також в судовому порядку видаються юрисдикційні акти, що відіграють значну роль в механізмі правового регулювання. Завдяки їм коректується поведінка громадян, посадових осіб, забезпечується захист суспільних відносин. Вони породжують особливого роду правовідносини між юрисдикційним органом і порушником (стороною правового спору); між суб'єктом адміністративної юрисдикції та підприємствами, установами, організаціями, що виконують їх рішення; між цими органами (установами) та порушниками (стороною правового спору). Відтак, юрисдикція виконує функцію піднормативного (казуального) регулювання суспільних відносин. Таке регулювання має місце у всіх випадках правозастосовної діяльності, коли суб'єктивні права і обов'язки не можуть виникати без владної діяльності компетентних органів, у тому числі коли вона пов'язана із притягненням винних до відповідальності [15].

Відтак, сутність юрисдикційної діяльності, наслідком якої є адміністративно-юрисдикційні правовідносини, полягає у вирішенні юридичних конфліктів на основі норм права шляхом розгляду їх із дотриманням певних процедур та прийняття обов'язкового для учасників конфлікту юридично-владного рішення, виконання якого забезпечується силою державного примусу. Під час цієї діяльності вирішується юридична справа, відновлюються порушенні права, та результатом відповідно є прийняття юридично-владного рішення стосовно застосування окремої правової санкції [16, с. 492].

У зв'язку з вищенаведеним адміністративно-юрисдикційні правовідносини слід розглядати як різновид адміністративно-процесуальних

відносин, для яких характерним є наявність певних ознак, що розкривають їх сутність, серед яких:

1) наявність конфлікту, вираженого в одній з двох основних форм або суперечки в праві, або конкретного правопорушення;

2) регулювання шляхом державно-владного підпорядкування, імперативність якого підтверджується обов'язковою наявністю серед учасників адміністративно-юрисдикційного процесу суб'єкта владних повноважень (публічної адміністрації), уповноваженого державою на здійснення адміністративної юрисдикції;

3) наявність спеціально уповноваженого на розв'язання правового конфлікту (спору) юрисдикційного органу [17];

4) виявляються у виконанні учасниками адміністративно-юрисдикційного процесу їх прав та обов'язків;

5) динамічність якості змін адміністративно-юрисдикційних відносин, що досягатиметься в стадії розгляду справи (адміністративно-правової суперечки) та винесення постанови у справі, або іншого завершального юрисдикційного акту;

6) наявність процесуальної форми провадження юрисдикційної діяльності, яка передбачає суворе дотримання встановленого законом порядку порушення справи в межах наявного правового конфлікту (спору), його розгляду та винесення рішення;

7) видання та забезпечення виконання юрисдикційного акта, що є фактично результатом юрисдикційної діяльності, в рамках якої відбувається встановлення, доведення та юридична оцінка подій на підставі застосування певної норми права юрисдикційним органом до конфліктної ситуації;

8) наявність незаконних рішень та дій державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, наділених владними повноваженнями (адміністративних органів), які порушують права та свободи фізичних та юридичних осіб, як підстави їх виникнення;

9) публічно-правовий характер спору, що становить предмет таких правовідносин (адміністративно-правовий спір);

10) активна роль публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) в адміністративно-юрисдикційному процесі;

11) державно-владний характер адміністративно-юрисдикційних правовідносин [18, с. 145-146].

Підсумовуючи викладене, розуміємо, що адміністративно-юрисдикційні правовідносини об'єднали у собі поняття та сутність адміністративно-правових відносин та значення адміністративної юрисдикції в цілому.

Правова природа адміністративно-юрисдикційних відносин бере свій початок з моменту виникнення правових відносин як таких та з моменту появи більш сучасної моделі «держави», адже виникнення правових суперечок між державою та суспільством були ще сотні років тому, що і зумовило розвиток та регулювання спочатку правових відносин, вивчення та запровадження поняття «юрисдикція», що у подальшому дало поштовх для виокремлення ще одного виду правових відносин, такі як адміністративно-юрисдикційні.

Адміністративно-правові відносини є класичним інститутом адміністративного права та являють собою суспільні відносини, які виникають під час публічного адміністрування, учасниками яких є носії прав й обов'язків, що врегульовано нормами адміністративного права. Адміністративна юрисдикція характеризується як процесуальна складова адміністративно-правового спору, оскільки структуру останнього становить комплекс відносин матеріального (наприклад, предмет спору) та процесуального (наприклад, порядок вирішення спірного питання) характеру. Під час розв'язання адміністративно-правової суперечки реалізуються як матеріальні, так і процесуальні складові системи адміністративної юрисдикції, що об'єднуються у відповідні адміністративно-юрисдикційні провадження, наявність яких пов'язане із необхідністю регулювання визначених якісно однорідних суспільних відносин, що

виникають в адміністративно-процесуальній сфері і набувають, відповідно, характеру процесуальних правовідносин. Попри специфіку юрисдикційних органів, спрямованість відповідних правовідносин залишається загальною – розгляд спірної справи по суті, прийняття рішення, обов'язкового для сторін, забезпечення виконання цього рішення силою державного примусу [18, с. 146-147].

В адміністративно-юрисдикційних відносинах відображаються всі головні якості, властиві публічному управлінню, а також суспільні інтереси, реалізовані під час практичного втілення в життя своїх посадових функцій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У даному випадку юрисдикція виступає засобом розв'язання адміністративних (публічних) суперечок, хоча це і помітно звужує обсяг та зміст адміністративної юрисдикції.

Адміністративно-юрисдикційні правовідносини – це суспільні відносини, які урегульовані нормами адміністративно-процесуального права, що виникають в межах розв'язання правової суперечки (конфлікту) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, спорів публічно-правового характеру між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та адміністративними органами, з іншого, розгляду скарг громадян, дисциплінарного провадження, провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу [18, с. 146].

Такі ознаки як публічно-правовий характер спору, державно-владний характер правовідносин, наявність незаконних рішень та дій державних органів, наявність правового конфлікту й характеризують адміністративно-юрисдикційні правовідносини.

Наголошуємо, що адміністративно-юрисдикційні правовідносини є основною складовою адміністративного процесу (адміністративний процес становить сукупність правовідносин) та різних видів адміністративних проваджень, адже лише при появі таких відносин, які виникають під час розгляду та вирішенні державними органами публічно-правових спорів, які

відносяться до адміністративної юрисдикції й виникають процесуальні дії. Адміністративно-юрисдикційні правовідносини мають певну стадійність свого розвитку, що можна порівняти з чіткими стадіями, які притаманні адміністративним провадженням. З метою чіткого розуміння правової природи таких правовідносин, варто здійснити характеристику адміністративних проваджень у наступному розділі дисертаційного дослідження.

На жаль, на законодавчому рівні не існує визначення такого поняття, як «адміністративно-юрисдикційні правовідносини», що призводить до певних прогалин у відносинах між державою та суспільством. На наше переконання, для належного функціонування правової та демократичної держави неможливо обійтися без наявності нових та вдосконалених правових норм, які регулюють суспільні відносини в межах країни. Особливе місце серед них посідають адміністративно-юрисдикційні відносини, які безпосередньо пов'язані з реалізацією суб'єктами публічного адміністрування своїх повноважень та охоплюють майже всі можливі відносини, які виникають в адміністративному праві. В умовах розширення предмета адміністративного права означені відносини набувають особливого значення, а тому ця проблематика є актуальною та потребує опрацювання і вдосконалення з боку держави.

## **1.2. Місце та роль адміністративно-юрисдикційних проваджень в структурі адміністративного процесу**

Відновлення останнім часом дискусії щодо змісту адміністративного процесу та визначення місця у ньому адміністративної юрисдикції наочно свідчить про те, що ця тема й досі не закрита, запропоновані підходи не безперечні, а єдино вірне рішення поки що не знайдено. Необхідність дослідження проблем наукової детермінації окремих складових адміністративного процесу зумовлено недостатнім й досі теоретичним

усвідомленням проблем ефективної реалізації адміністративно-процесуальних правовідносин, що негативно позначається на реформуванні адміністративно-процесуального законодавства та адміністративного процесу взагалі. Складний системний характер останнього зумовлюється значним обсягом предметної регламентації, яка охоплює найрізноманітніші сфери діяльності публічної адміністрації та численні категорії індивідуальних справ. Особливої уваги заслуговує питання наукової детермінації окремих складових адміністративного процесу, адже від того, наскільки динамічно буде розв'язуватися проблема ланок його системи, залежатиме уся кодифікаційна діяльність в царині адміністративно-процесуального права, а також ефективне функціонування усієї системи державної влади на благо людини, суспільства та держави загалом.

Зрозуміло, що створення абсолютно нової парадигми розвитку адміністративного процесу не може бути одномоментним, а відтак, на жаль, ще існують інститути процесуального права, які концептуально лишились незмінними, лише частково пристосувавшись до нових умов, не відповідаючи вимогам сьогодення. Мова йде про процедурні аспекти адміністративного процесу, визначення місця та ролі адміністративних, й насамперед юрисдикційних, проваджень у досягненні цілей врегулювання адміністративно-юрисдикційних правовідносин.

Подолання принципових прогалин і нормативних колізій, які фактично склалися в правовому регулюванні адміністративно-юрисдикційних та неюрисдикційних проваджень, об'єктивно неможливе без ґрунтовного наукового аналізу наявних проблем та визначення шляхів їх розв'язання. Більше того адміністративно-правова наука на сьогодні практично не має у своєму розпорядженні спеціальних досліджень, присвячених проблемам правового регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень, коли неюрисдикційні провадження більш опрацьованні у науковій літературі.

Як відомо, основу розуміння сутності та змісту адміністративного процесу, як у широкому (правозастосовному), так і у вузькому

(правоохоронному) сенсі складає адміністративно-процесуальна діяльність, як сукупність адміністративних проваджень. Останні виступають в якості предметних ознак адміністративного процесу у значенні системи процесуальних дій його учасників, що реалізуються у формі процесуальних правовідносин. У цьому випадку адміністративне провадження є частиною адміністративного процесу, а останній як сукупність проваджень, розмежованих цілями, завданнями та предметом здійснення управлінських дій. До того ж більшість проваджень складають справи адміністративної юрисдикції, яку, розглядаючи у вузькому сенсі, вчені переважно розуміють окремо від адміністративного судочинства, схиляючись до розгляду справ про адміністративні правопорушення, справ дисциплінарного провадження, справ за скаргами громадян, застосування заходів адміністративного примусу та заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. У сучасній юридичній літературі така думка підтримується більшістю вчених-адміністративістів [6; 19; 17; 20; 11]. Однак є й інші міркування щодо співвідношення адміністративного процесу та адміністративного провадження.

У першу чергу, «адміністративний процес, – наголошує В.Бевзенко, – становить сукупність правовідносин, які виникають у зв'язку із захистом у спеціальному судовому порядку прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій (рішень) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших невлadних за характером своєї діяльності суб'єктів у разі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єктів владних повноважень)» [21]. На думку науковця, за змістом і суб'єктним складом процесуальних правовідносин адміністративний процес певною мірою подібний до інших існуючих процесуальних галузей національного права: цивільного процесу, господарського процесу. Однак принциповою відмінністю адміністративного процесу від зазначених видів процесуальних галузей є його цільове призначення – забезпечення законності

діяльності суб'єктів владних повноважень та гарантування вільного здійснення прав та свобод фізичних і юридичних осіб [21].

До розуміння змісту адміністративного процесу існують декілька підходів, кожний з яких в цілому дає уявлення про нього як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами послідовність дій суб'єктів правозастосовчої діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами [22, с. 40].

Водночас, «вузький» підхід розуміння сутності та змісту адміністративного процесу передбачає його трактування виключно з позиції врегулювання нормами адміністративно-процесуального права порядку застосування заходів адміністративного примусу, зокрема, накладення адміністративних стягнень. Вузький (юрисдикційний) підхід вказує на розуміння адміністративного процесу як провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Таке юрисдикційне уявлення про зміст адміністративного процесу, на думку Т. Гуржія, справедливо має суттєві «уразливі», «слабкі» місця, а саме:

- з точки зору прихильників юрисдикційної концепції, адміністративний процес є діяльністю із застосування заходів адміністративного примусу. Насправді ж конфліктні ситуації виникають і під час управлінських справ;

- послідовники даної концепції, як правило, відстоюють позицію, що адміністративним процесом охоплюється виключно неслужбова сфера адміністративних відносин, у дійсності службові і позаслужбові конфлікти та порядок їх вирішення можуть бути однаковими як за своїм характером, так і за змістом;

- вихідним принципом юрисдикційної концепції є загальне положення, що юридичний процес існує лише там, де наявний конфлікт із приводу права. Однак в українській юриспруденції дедалі більшого розвитку зазнає тенденція виділення таких видів юридичного процесу як законодавчий, бюджетний,



господарський тощо, яким властиві ознаки, що підтверджують їх управлінську природу [23, с. 6-9].

Відтак, прихильники такої позиції розглядають адміністративний процес лише як процес розгляду та вирішення проваджень у справах про вчинення адміністративних правопорушень, відмежовуючи виконавчо-розпорядчу, зокрема неконфліктну, діяльність державних органів, що дуже сильно звужує сутність та не розкриває усіх його особливостей.

З іншого боку, «адміністративний процес, – наголошує С. Стеценко, – це певний засіб забезпечення загальнообов'язковості реалізації норм матеріального права, а по-друге – це максимальний ступінь унормованості застосування державою адміністративного примусу» [24, с. 41]. На нашу думку, це визначення ставить співвідношення таких категорій, як: «адміністративний процес» і «адміністративне провадження» як цілого та частини.

Такий підхід у юридичній літературі визначається як широкий або «управлінський» та більш чітко і повно розкриває зміст вищезазначеного явища, адже адміністративний процес розглядається як врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально визначених справ у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади [25, с. 60-62].

Прихильники такого підходу до розуміння сутності адміністративного процесу зараховують такі відносини, котрі виникають під час не лише правотворчої діяльності, контрольно-наглядової діяльності, видання індивідуальних адміністративних актів, а також під час притягнення до адміністративної відповідальності і застосування заходів адміністративного примусу, тобто розглядають майже всі відносини, що виникають у адміністративному праві [25, с. 60-62].

У сучасних умовах адміністративний процес має орієнтуватися не лише на розгляд справ про правопорушення. Головне в адміністративному процесі те, що він – гарант реалізації громадянами і юридичними особами своїх

правових статусів в адміністративній сфері. «Якісна сутність адміністративного процесу, – вказує А. Лялька, – полягає в тому, що він є: по-перше, правомірним порядком реалізації громадянами і юридичними особами своїх статусів в адміністративній сфері; по-друге, процесуальне становище громадянина виражається в тому, що він має встановлені процесуальні права та обов'язки і фактичну можливість реалізувати їх у ході розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ; по-третє, громадянин може виступити ініціатором юрисдикційного процесу своїми відповідними діями (наприклад, поданням скарги), вимагати від органів і осіб, уповноважених розв'язувати справу, ознайомлення з матеріалами справи, надавати докази, давати пояснення тощо» [26].

У широкому сенсі існує багато визначень адміністративного процесу, що розглядають як: 1) врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їх посадовими особами при здійсненні функцій державної виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин» [27, с. 46]; 2) діяльність виконавчо-розпорядчих органів з реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ [28, с. 315]; 3) «тріаду» адміністративної діяльності уповноважених органів державної влади (управлінський адміністративний процес, юрисдикційний адміністративний процес, судовий адміністративний процес) [29]; 4) двоєдину систему, що складається з двох окремих частин – адміністративно-процедурної (прийняття адміністративних актів) та адміністративно-юрисдикційної (розгляд справ про адміністративні правопорушення, а також адміністративне оскарження та адміністративне судочинство) [30, с. 26]; 5) встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління, спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), а у відповідних випадках, – загальними

(звичайними) судами [16, с. 477-478]; 6) вид юридичного процесу, що регламентує порядок розгляду та розв'язання конкретних адміністративних справ та як діяльність, що ґрунтується на нормах адміністративного процесуального права, виконавчих органів держави, їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в низці випадків – матеріальних норм інших галузей права [31, с. 16-17]; 7) регулювання поведінки конкретних учасників управлінських відносин в конкретних умовах [32, с. 51]; 8) сукупність адміністративних процедур, зокрема, нормотворчі, установчі, правозастосовчі, реєстраційні, атестаційні, контрольні-наглядні провадження [33, с. 17]; 9) вид юридичного процесу, який спрямований на розгляд і вирішення справ у сфері публічно-правових відносин, з прийняттям адміністративного акту, за участі органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, або без участі таких органів чи суб'єктів, але за умови, що відповідні сфери віднесені до публічно-правових відносин у силу закону, якщо відповідна справа не є об'єктом конституційного, кримінального, цивільного чи господарського процесу [34]; 10) урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на це органів і посадових осіб щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ у сфері публічного управління, а саме: адміністративно-процедурна діяльність регулятивного, організаційно-творчого характеру, складової якої є правозабезпечувальна діяльність, пов'язана з визначенням порядку забезпечення самих різноманітних прав, свобод і інтересів громадян та юридичних осіб у сфері публічного управління; адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронного характеру; адміністративне судочинство [35, с. 36].

Інший підхід до розуміння сутності адміністративного процесу є більш змістовним, адже визначає чіткий порядок реалізації на практиці

управлінських дій позитивного характеру, і роз'яснює його як ту діяльність, що спрямована на вирішення індивідуальних конкретних справ у сфері публічного управління, що, маючи складну структурну добудову, охоплює різноманітні види адміністративних проваджень. Останні є особливим видом урегульованої правовими нормами процесуальної діяльності уповноважених суб'єктів із розгляду окремих груп адміністративних справ.

Як було відзначено раніше, основу адміністративного процесу складає юрисдикція. До того ж, визначаючи місце юрисдикції в адміністративному процесі, слід виходити з широкого розуміння останнього та його поділу на різновиди, одним з яких є адміністративно-юрисдикційний процес, здійснюваний у двох формах: провадження у справах про адміністративні правопорушення та провадження за суперечками, що виникають з адміністративних правовідносин. Основним завданням цієї діяльності є розгляд індивідуальних правових суперечок, які безпосередньо пов'язані з адміністративно-процесуальними відносинами громадян, посадових осіб та організацій з органами публічного адміністрування під час реалізації зазначеними суб'єктами їхньої компетенції [36, с. 96]. Розв'язання таких суперечок здійснюється в межах відповідних адміністративних проваджень, як складових адміністративного процесу.

Відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративне провадження є сукупністю процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта [3].

Отже, адміністративний процес включає в себе безліч видів адміністративних проваджень, які мають певні ознаки та саме за допомогою яких породжуються адміністративні правовідносини, а саме такі провадження:

– здійснюються уповноваженими на те державними органами;

– спрямовані на вирішення адміністративних ситуацій та спорів, тобто встановлення обставин і фактів, що ґрунтуються на законі (правах) і породжують певні правові наслідки;

– здійснюються в межах та порядку, встановлених законом;

– здійснюються за певними стадіями, етапами, окремими процесуальними діями;

– передбачають обов'язкову наявність однієї із сторін суб'єкта владних повноважень, оскільки адміністративні правовідносини лише між громадянами не виникають;

– результатом передбачають оформлення відповідного процесуального документа – адміністративного акту (рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) [3];

– регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та іншими нормативно-правовими актами.

Адміністративні провадження досить різноманітні, у зв'язку із чим маємо розгорнуту їх класифікацію, в основу якої все ж таки покладено їх поділ на юрисдикційні та неюрисдикційні. В основному вчені серед проваджень адміністративного процесу виділяють провадження: 1) з розробки і прийняття нормативних актів; 2) з прийняття індивідуальних актів управління; 3) із застосування адміністративно-процесуальних заходів і заходів припинення; 4) у справах про адміністративні правопорушення; 5) із застосування дисциплінарних стягнень; 6) реєстраційно-дозвільне; 7) наглядово-контрольне; 8) у справах про звернення громадян; 9) у земельних, пенсійних, податкових, бюджетно-фінансових справах; 10) у справах про відшкодування матеріальної шкоди та інші [37; 38].

Не менш докладною є класифікація адміністративних проваджень запропонована Е. Демським, що поділив їх на три види:

1) провадження у сфері управління, які виникають при вирішенні конкретної справи органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та уповноваженими на те посадовими та службовими органами, з метою розгляду та вирішення справи у позасудовому порядку без притягнення до адміністративної відповідності. До такого виду адміністративного провадження можна віднести: а) провадження за ініціативою органа владних повноважень у зв'язку з реалізацією контрольно-наглядових функцій та застосування заходів адміністративного примусу, крім накладення адміністративних стягнень; б) провадження за заявою суб'єкта звернення з приводу реалізації суб'єктивних прав і обов'язків фізичними чи юридичними особами; в) провадження за скаргою громадян у позасудовому порядку;

2) провадження з адміністративного судочинства, яке має на меті розгляд і вирішення судами адміністративно-правових спорів, де однією зі сторін обов'язково виступає орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює функції на основі законодавства в сфері державного управління, в тому числі й на виконання делегованих повноважень. До такого виду адміністративного провадження належать наступні: а) провадження в суді першої інстанції; б) провадження в окремих категоріях адміністративних справ; в) апеляційне та касаційне провадження; г) провадження за ново виявленими або винятковими обставинами;

3) адміністративно-деліктні провадження, що мають на меті розгляд та вирішення адміністративних справ при вчиненні адміністративних правопорушень [20] тощо.

Окремі вчені-адміністративісти, поділяючи таку позицію, так само вважають виділення в структурі адміністративного процесу відповідних проваджень, які вони об'єднують у такі класифікаційні групи як: адміністративно-процедурні, адміністративно-деліктні та навіть адміністративно-судочинські [39, с. 390-392].

Попри розгалужену класифікацію адміністративних проваджень, як невід'ємних складових адміністративного процесу, в узагальненому виді слід погодитись із доречністю їх поділу на юрисдикційні та неюрисдикційні.

До першої групи належить саме ті провадження, які пов'язані з більш активною дією з боку правопорушника та мають «негативний» характер. Іншими словами, цей вид адміністративних проваджень має місце тоді, коли йдеться про вирішення справ, в основі яких є порушення норм права, а юрисдикцію сприймати як сукупність повноважень розглядати та вирішувати правові спори і справи про адміністративні правопорушення, або інші адміністративні спори.

До неюрисдикційних адміністративних проваджень відносяться провадження, спрямовані на вирішення справ позитивного характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації і не пов'язанні з порушенням норм адміністративного права [40, с. 185].

Загалом, всі види проваджень адміністративного процесу є певною сукупністю адміністративних правовідносин, та поділяються на такі види:

1) *адміністративно-неюрисдикційні*, які не мають негативного характеру з точки зору порушення адміністративно-правових норм, а саме: а) нормотворчі провадження, які мають на меті розгляд та вирішення індивідуально-конкретних справ про підготовку, видання, оновлення та забезпечення реалізації підзаконних нормативно-правових актів; б) консультативні (інформаційні) провадження, які мають на меті консультування представниками державних органів громадян України з різних адміністративних питань (наприклад, певна стадійність дій працівників центрів надання адміністративних послуг); в) реєстраційні провадження, що являють собою владну діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об'єкту реєстрації; г) провадження з реалізації контрольних-наглядових повноважень, які здійснюються шляхом проведення

планових та позапланових перевірок різних органів державної влади, місцевого самоврядування, установ та організацій, з метою виявлення порушень норм права, що регулюють суспільні відносини; д) провадження в процесах приватизації державного майна; е) провадження у сфері доступу до публічної інформації, яка врегульована Законом України «Про доступ до публічної інформації»; ж) провадження з діловодства, що чітко регламентують процедуру робіт з документацією та веденням діловодства в органах державної влади, місцевого самоврядування та ін.; з) паспортні провадження, які регулюють процедури підготовки та видачі паспортів громадянам країни; і) дозвільні провадження, які починаються з моменту подання до відповідного органу публічної адміністрації заяви зацікавленою в одержанні відповідного дозволу особи чи органу; к) атестаційні провадження, які входять до групи публічно-сервісних проваджень, якими охоплюється публічно-правова процесуальна діяльність з метою задоволення потреб фізичних та юридичних осіб креативного характеру; л) митні і податкові провадження; м) провадження у сфері державних (тендерних) закупівель тощо;

2) *адміністративно-юрисдикційні провадження*, які мають «негативний (конфліктний) характер», що характеризується порушенням правових норм, виникненням певного адміністративного спору. Такий вид проваджень потребує більш детального аналізу. Інститут адміністративно-юрисдикційних проваджень, як важлива складова адміністративного процесу та інструмент, покликаний розв'язувати широке коло різних за змістом індивідуально-конкретних справ, включаючи протидію адміністративним деліктам, захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Адміністративно-юрисдикційні провадження складають структуру адміністративного процесу та являють собою багатоетапний механізм розгляду адміністративно-правового спору з самого початку його виникнення відповідно до вимог закону, лише уповноваженими на те державними



органами, а в деяких випадках іншими суб'єктами, які у свою чергу, керуючись нормами адміністративного законодавства, здійснюють певні заходи, які мають на меті притягнення правопорушника до відповідальності та забезпеченні виконання винесеного покарання, а також відновлення порушеного права громадян [41].

Водночас, доречно виділяти ще один різновид адміністративних проваджень, які принципово відрізняються від інших (юрисдикційних та управлінських) тим, що регламентується нормами Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) і передбачають розв'язання інших видів спорів. З огляду на це слід підтримати міркування вчених, які пропонують всі провадження за формою їх здійснення поділяти на: а) адміністративні провадження у сфері державного управління; б) провадження з адміністративного судочинства; в) адміністративно-юрисдикційні провадження [42, с. 573]. Таку ж думку поділяють й інші вчені [43, с. 85-91]. Наприклад, В. Мартиновський, позиція якого нам імпонує, виділяє адміністративно-юрисдикційні провадження в якості окремого виду адміністративних проваджень, поділяючи їх на: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) провадження за скаргами громадян; 3) дисциплінарне провадження; 4) дозвільне провадження [43, с. 91]. В той же час, останній різновид адміністративно-юрисдикційних проваджень навряд чи можна віднести до цієї категорії проваджень, адже по суті вони не є конфліктними. До юрисдикційних (конфліктних) проваджень вчені відносять: провадження у справах про адміністративні проступки, провадження в адміністративних судах, за скаргами до публічної адміністрації тощо [44, с. 75]. Відтак, здавалося б також на конфліктний характер, провадження з адміністративного судочинства пропонуємо виділяти в окремий вид адміністративних проваджень, тим більше, що згідно Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративне провадження розуміється як сукупність процедурних дій, що вчиняються саме адміністративним органом (а не адміністративним судом), і прийнятих процедурних рішень з розгляду та

вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта [3]. Тому до адміністративно-юрисдикційних проваджень пропонуємо відносити:

1) дисциплінарні провадження, які варто розглядати як чітко визначені та взаємопов'язані процесуальні дії суб'єктів, які наділені правом на здійснення дисциплінарної влади та мають на меті притягнення особи до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку стосовно адвокатів, прокурорів, суддів, державних службовців та інших;

2) провадження за скаргами;

3) провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, які поділяються на провадження із застосуванням заходів адміністративного попередження та припинення правопорушень;

4) провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Отже, з поміж усіх видів адміністративних проваджень адміністративно-юрисдикційні виділяються найбільш помітно, адже вони є основним проявом адміністративного процесу. На відміну від неюрисдикційних, що передбачають розгляд справ позитивного характеру, головним завданням адміністративно-юрисдикційних проваджень в адміністративному процесі є справедливий розгляд та вирішення адміністративно-правового спору чи певного адміністративного конфлікту.

З огляду на це слід довести пряму взаємозалежність адміністративного процесу та адміністративно-юрисдикційних проваджень, адже останні: 1) є невід'ємною складовою адміністративного процесу; 2) майже в повній мірі охоплюють та забезпечують виконання завдань адміністративного процесу шляхом вирішення індивідуальних справ відповідними суб'єктами владних повноважень, їх посадовими особами при здійсненні функцій виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин; 3) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою і зв'язаністю

з відповідними матеріальними правовідносинами; 4) викликають потреби встановлення, доказування, а також обґрунтування всіх обставин та фактичних даних аналізованої юридичної справи; 5) зумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних документах.

Таким чином можна помітити чітку взаємозалежність адміністративного процесу та адміністративно-юрисдикційних проваджень, адже останні майже в повній мірі охоплюють та забезпечують виконання завдань адміністративного процесу шляхом вирішення індивідуальних справ відповідними суб'єктами владних повноважень, їх посадовими особами при здійсненні функцій виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин.

### **1.3. Поняття, властивості та класифікація адміністративно-юрисдикційних проваджень**

Межі та обсяг адміністративної юрисдикції ставить питання про перелік проваджень, що складають структуру адміністративного процесу, а це відповідно зумовлено різноманітністю правових підстав виникнення адміністративно-юрисдикційних правовідносин, багаточисельністю суб'єктів правозастосування та інших учасників цих правовідносин, а також великою кількістю нормативно-правових актів, що регламентують порядок здійснення такого виду адміністративного провадження. Більше того, не можна з'ясувати сутність та розкрити зміст адміністративного процесу як цілісного явища, без чіткого і до того ж детального визначення сутності складових його адміністративно-юрисдикційних проваджень. Іншими словами, загальні ознаки, характерні риси адміністративно-юрисдикційного процесу, як складової адміністративного процесу, не можна виявити без визначення

характерних властивостей окремих адміністративно-юрисдикційних проваджень та їх відповідної класифікації.

У наукових джерелах такий вид провадження переважно тлумачать у вузькому значенні, але він є важливою та ключовою частиною адміністративного процесу, функцією якого є розв'язання широкого кола різних за змістом справ як конфліктного (юрисдикційного), так і «неконфліктного» характеру. Він спрямований на розв'язання юридичних справ, а саме мова йде про процес правового захисту порушених або оспорюваних інтересів, винесення юридично-владного рішення щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права тощо.

В адміністративному процесі провадження переважно розглядається як головний його елемент, що є системним утворенням, комплексом взаємопов'язаних і взаємозумовлених процесуальних дій, які:

а) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою і зв'язаністю з відповідними матеріальними правовідносинами;

б) викликають потреби встановлення, доказування, а також обґрунтування всіх обставин та фактичних даних аналізованої юридичної справи;

в) зумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних документах.

Адміністративне провадження втчизняні вчені визначають як: нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета [45, с. 16]; вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ [46, с. 216]. Адміністративне провадження, на думку С. Гнатюка, є основним структурним елементом

адміністративного процесу, залежно від предмета провадження виділяє різні його види, серед яких є провадження про адміністративні проступки [47, с. 13].

На думку О. Юніна, адміністративне провадження слід вважати особливим видом процесуальної діяльності, який регулюється нормами адміністративно-процесуального права, яке здійснюють наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями спеціальні суб'єкти публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення [48, с. 756].

Цікавою є думка С. Короєда, який адміністративне провадження розглядає навпаки як один із конкретних видів адміністративно-юрисдикційної діяльності процесуального характеру, яке здійснюється як у позасудовому, так і судовому порядку. «Будучи складовою частиною провадження у справах про адміністративні проступки, – наголошує науковець, – судовий розгляд цих справ є відносно самостійним процесуальним явищем, існування якого обумовлено специфічним суб'єктом – судом, що здійснює правосуддя (а не управлінську діяльність) у зазначених справах, а також особливим порядком їх розгляду і вирішення у порівнянні з іншими юрисдикційними органами [49, с. 5]. Проте не логічним здається складовою адміністративно-юрисдикційної діяльності вважати те, що по суті своїй є загальним по відношенню до такої діяльності поняттям.

Попри розмаїтість думок вчених щодо сутності та змісту адміністративних проваджень, оскільки одні вважають це діяльністю, інші порядком, водночас завдання та основна мета їх залишається незмінною. В цілому, основними ознаками адміністративного провадження є:

- 1) нормативне врегулювання процесуальних дій, адже вчинення будь-яких дій у сфері управління без певної нормативної регламентації не дає підстав вести мову про адміністративні провадження зокрема, і адміністративний процес узагалі;

2) чіткий перелік уповноважених осіб, які мають право вчиняти певні процесуальні дії відповідно до чинного законодавства України;

3) наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи, тобто в адміністративних правовідносинах, з одного боку, завжди є орган владних повноважень, його посадова особа, а з іншого це завжди буде фізична особа, організації, установи тощо;

4) досягнення результату у вигляді прийняття певного рішення та його виконання.

Основу названих вище проваджень, як вже було зазначено раніше, складає адміністративна юрисдикція. Енциклопедичні джерела та словники неоднозначно трактують цей термін, загалом у більшості джерел «юрисдикція» перекладається від латинського «*jurisdictio*», де «*jus*» – право і «*dicō*» – говорю. Саме через це, дуже багато літератури, у якій «юрисдикцію» ототожнюють лише з підвідомчістю та підсудністю справ, що вирішуються, а інколи і з судовим провадженням, хоча насправді дане визначення є набагато глибшим.

Відтак, юрисдикція характеризується: по-перше, наявністю правової суперечки (правопорушення різного характеру), по-друге, чітко прописаною процедурою його вирішення та, по-третє, прийняттям рішення щодо даної правової суперечки внаслідок процедурного розгляду.

З огляду на це, можна виділити такі ознаки юрисдикції, які надають їй якісну своєрідність та визначають її сутність:

1) має правозастосовний характер, оскільки всі органи державної влади, місцевого самоврядування та інші суб'єкти владних повноважень для вирішення спірної ситуації мають можливість не лише розглянути справу та прийняти відповідне рішення, а й встановити межі або правила, що дозволятимуть вирішувати спірні або неврегульовані ситуації;

2) має формалізований характер, знаходячи закріплення у діючій системі нормативно-правових розпоряджень у вигляді спеціальних процесуальних

процедур. Процесуальна форма передбачає суворе дотримання передбачених процедур, починаючи з стадії порушення справи і закінчуючи винесенням рішення у справі та її виконанням;

3) спрямованість на забезпечення законності та правопорядку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, усунення причин та умов, що детермінують виникнення публічно-правового конфлікту;

4) здійснюється уповноваженими суб'єктами владних повноважень та їх посадовими особами, види яких, їх підвідомчість та порядок діяльності знаходять чітке закріплення у законодавстві;

5) полягає у правовій оцінці дій фізичних та юридичних осіб та прийнятті юрисдикційного акта, яким конкретизуються надані права та обов'язки і застосовуються передбачені законодавством примусові заходи;

6) сприяє реалізації закріплених прав та обов'язків фізичних або юридичних осіб, їх захисту та охорони, що виявляється у протидії незаконним порушенням та обмеженні прав, свобод і законних інтересів особистості, попередженні цих порушень, а також відшкодуванні заподіяної шкоди;

7) її основою є правовий конфлікт, змістовною стороною якого є розгляд спорів; застосування примусових заходів та здійснення діяльності з виконання судових рішень.

Юрисдикцію слід розглядати як передбачену законами та актами підзаконної нормотворчості сукупність повноважень суб'єкта владних повноважень давати оцінку правомірності чи неправомірності дій юридичних чи фізичних осіб, вирішувати юридичні суперечки, застосовувати санкції до осіб, які порушують норми права.

Пов'язано це також з тим, що одна частина правознавців вважає, що адміністративна юрисдикція проявляється у вигляді процесуальної діяльності компетентних органів влади (суб'єктів адміністративної юрисдикції), що здійснюється в установленому порядку (судовому або позасудовому), з метою розгляду і вирішення адміністративно-правового конфлікту, який може виступати у двох правових формах: адміністративно-правовий спір;

адміністративне правопорушення [50, с. 76-80]. З іншими навпаки слід погодитись в тому, що вона спрямована саме на забезпечення та належний захист основних прав та свобод людини і громадянина, захист суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, активізацію боротьби з найбільш чисельною різновидністю правопорушень, якими є адміністративні правопорушення [51, с. 82-88]. Таким чином і процес здійснення цієї діяльності отримав назву адміністративно-юрисдикційного, і мета його виявляється у розв'язанні конкретного адміністративного спору.

Цілком слушно Я. Сідей вважає що «адміністративна юрисдикція охоплює комплекс матеріальних і процесуальних правовідносин, що виникають у зв'язку з необхідністю ліквідації конфліктних ситуацій у сфері функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, стабілізації правозахисної діяльності в цій сфері, забезпечення та відновлення режиму законності в публічному управлінні» [52, с. 197].

Отже, виходячи з вищенаведеного, адміністративна юрисдикція виконує функцію захисту правоохоронних цінностей, а саме йдеться мова про порушення правових приписів. Саме вирішення цих конфліктів і становить основний зміст юрисдикційної діяльності, наразі у сфері вирішення конфліктів публічно-правового характеру слід вести мову про адміністративну юрисдикцію. Відтак, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державного управління пов'язана з вирішенням адміністративно-правовими засобами різних правових колізій (у тому числі й адміністративних деліктів) у названій сфері уповноваженими на те суб'єктами (це, як правило, органи державної виконавчої влади, їх правомочні службові особи та адміністративні суди (судді) [53, с. 71].

У «вужькому значенні» адміністративну юрисдикцію слід сприймати суто з позицій правоохоронної діяльності, винесення відповідних постанов у встановлених законом формах та порядку, розгляду справ про адміністративні



правопорушення та застосування заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень [14].

У «широкому» значенні вважається, що адміністративна юрисдикція охоплює своїми функціями усю владну діяльність компетентних органів щодо вирішення правових спорів (питань) індивідуального значення, які виникають у сфері права [54, с. 91-93].

Зокрема, слід наголосити й те, що вчені традиційно поділяють адміністративну юрисдикцію на три види: адміністративно-регулятивну юрисдикцію, що являє собою компетенцію органів державної влади розглядати і вирішувати адміністративні справи, що виникають у сфері публічного управління позитивного характеру; адміністративно-судочинну юрисдикцію – встановлену законодавством компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних спорів; адміністративно-деліктну юрисдикцію – встановлену законодавством компетентність органів (посадових осіб), судів (суддів) щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень [20, с. 138].

Отже, вище викладене дає підстави надати власне визначення терміну «адміністративна юрисдикція». Зокрема, у вузькому значенні адміністративна юрисдикція характеризується діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів владних повноважень, що діють на підставі законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів з метою розгляду та вирішення справ, які підпадають під класифікацію публічно-правових спорів, розгляду та вирішення скарг громадян, справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу, а у широкому значенні адміністративну юрисдикцію доречно розглядати як діяльність суб'єктів владних повноважень щодо розгляду та вирішення адміністративних спорів (правових конфліктів) у сфері публічного управління. Адміністративна юрисдикція є спеціалізованим видом правоохоронної діяльності щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та вирішення адміністративно-правових спорів.

Адміністративній юрисдикції властиві такі ознаки:

- 1) наявність правового спору, де юрисдикція виникає при необхідності вирішення спору про право та відновлення порушених правових норм;
- 2) адміністративно-юрисдикційна діяльність внаслідок своєї особливої соціальної гостроти потребує належного процесуального регулювання;
- 3) за результатами розгляду правового конфлікту обов'язково повинно бути прийнято рішення у вигляді юрисдикційного акту;
- 4) широке коло органів, які розглядають та вирішують публічно-правовий спір.

Сутність адміністративної юрисдикції розкривається також через відповідні принципи, серед яких принципи:

- об'єктивності, що виявляється в обов'язках державних органів та посадових осіб, уповноважених неупереджено здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- законності адміністративного провадження, адже застосування норм матеріального права здійснюється у суворій відповідності до порядку, передбаченого адміністративно-процесуальними нормами;

- гласності, що полягає у відкритому розгляді справ про адміністративні правопорушення, за винятком випадків, коли це може призвести до розголошення державної, комерційної або іншої таємниці, що охороняється законом, а також, якщо цього вимагають інтереси забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, членів їхніх сімей, їхніх близьких, захисту їхньої честі та гідності;

- здійснення процесу державною мовою;

- рівності всіх перед законом.

Ведучи мову про принципи, не можна не згадати й перелік принципів, за якими здійснюються адміністративної процедури в цілому, зокрема: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівності перед законом; 3) обґрунтованості; 4) безсторонності

(неупередженості) адміністративного органу; 5) добросовісності і розсудливості; 6) пропорційності; 7) відкритості; 8) своєчасності і розумності строку; 9) ефективності; 10) презумпції правомірності дій та вимог особи; 11) офіційності; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту .

При трактуванні сутності адміністративного процесу можливий розгляд адміністративної юрисдикції й у «вузькому», й у «широкому» значенні. Як зазначає з цього приводу А. Калюта, у першому випадку адміністративна юрисдикція ототожнюється з кримінально-правовою чи цивільно-правовою діяльністю та проявляється у вирішенні компетентним органом в адміністративному порядку спору між сторонами. У «широкому» розумінні охоплює всю владну діяльність компетентних органів щодо вирішення правових спорів (питань) індивідуального значення, що виникають у сфері права. При такому підході адміністративна юрисдикція є частиною правоохоронної діяльності щодо застосування норм права компетентними органами (посадовими особами) у сфері виконавчої влади, що здійснюється в межах законодавчо закріплених адміністративно-юрисдикційних проваджень [55, с. 59].

На думку В. Авер'янова, адміністративну юрисдикцію можна розглядати принаймні як діяльність двох видів:

– «каральна» адміністративна юрисдикція — діяльність органів публічної влади, що пов'язана з розглядом і вирішенням адміністративно-правового спору, в основі якого — наявність в діях громадян та юридичних осіб складу адміністративного проступку, та накладенням відповідного стягнення;

– «правозахисна» адміністративно-юрисдикційна діяльність – діяльність органів публічної влади, яка пов'язана з вирішенням адміністративно-правового спору, змістом якого є вимога фізичної чи юридичної особи щодо поновлення порушених прав, у зв'язку із неправомірністю, на їх думку, дій або бездіяльності відповідних державно-владних суб'єктів [56, с. 473].

До того ж, за слухною думкою В. Колпакова, науковці, в основному,

зосереджуються на дослідженні саме деліктної адміністративної юрисдикції [57, с. 32-33], залишаючи поза увагою інший її аспект (вид) – регулятивний, що полягає в щоденному здійсненні владних повноважень органів центральної виконавчої влади та їхніх територіальних підрозділів у спеціально виокремленій площині – колі їхніх адміністративно-владних повноважень.

Таким чином, адміністративна юрисдикція в процесі своєї реалізації набуває певного об'єктивного вираження, тобто має визначений нормами права порядок застосування, що проявляється в системі уособлених видів, які в теорії адміністративного права отримали назву – адміністративно-юрисдикційні провадження [58].

На думку І. Бородіна, адміністративно-юрисдикційне провадження – це дії учасників адміністративно-юрисдикційного процесу, врегульовані нормами з вирішення конкретних справ, що виникають у процесі адміністративно-юрисдикційних відносин [59, с. 11, 39]. У свою чергу А. Калюта, вважає, що під адміністративно-юрисдикційним провадженням необхідно розуміти розгляд адміністративно-правових спорів у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), а у деяких випадках – іншими суб'єктами, які згідно з нормами адміністративного законодавства вживають заходів, спрямованих на притягнення правопорушника до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови [60, с. 11].

Враховуючи відмінність юрисдикційної і неюрисдикційної діяльності, Я. Іваненко надає поняття адміністративного неюрисдикційного провадження як антиподу юрисдикційного. Зокрема, вчена на відміну від останнього терміну адміністративно-неюрисдикційне провадження визначає як процесуальну форму здійснення однорідних організаційно-розпорядчих процедурно-процесуальних дій, які не стосуються правового захисту чи вирішення спору про право, спрямовані на прийняття юридично-владного рішення і вчиняються у зв'язку з вирішенням індивідуальної адміністративної

справи [61, с. 13].

На нашу думку, адміністративно-юрисдикційне провадження – це багатоетапний процес розгляду адміністративно-правового спору з самого початку його виникнення відповідно до вимог закону, лише уповноваженими на те державними органами, а в деяких випадках іншими суб'єктами, які, у свою чергу керуючись нормами адміністративного законодавства, здійснюють певні заходи, що мають на меті притягнення правопорушника до відповідальності та забезпеченні виконання винесеного покарання, а також відновлення порушеного права громадян.

До властивостей, які притаманні адміністративно-юрисдикційним провадженням можна віднести наступні:

– наявність адміністративно-правового спору (або адміністративного правопорушення), адже адміністративна юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно розв'язати спір про право або у зв'язку з порушенням чинних правових норм. Тобто такі спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів;

– необхідність належного процесуально-правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності, адже адміністративна юрисдикція значно відрізняється від інших видів юрисдикційної діяльності, що існують у межах кримінального й цивільного процесів. Розгляд адміністративно-правових спорів здійснюється на основі відповідних нормативно-правових актів, що закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність органів і посадових осіб, якими порушуються права і законні інтереси громадян. Що ж стосується адміністративних деліктів, то процесуальний порядок розгляду таких справ закріплено у процесуальній частині Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП);

– обов'язкова змагальність при розгляді справи, адже сторони адміністративно-правового спору, які винні у вчиненні адміністративного

правопорушення, не є пасивними спостерігачами розв'язання справи юрисдикційними органами. Вони наділені досить широкими процесуальними правами, що дає їм змогу активно захищати свої інтереси, представляти докази, заявляти клопотання, заперечувати пред'явлені докази у здійсненні адміністративного правопорушення;

- обов'язковість ухвалення рішення у вигляді юрисдикційного акту щодо конкретної адміністративної справи, що означає, по суті, розв'язання правового конфлікту;

- різноманітність суб'єктів адміністративної юрисдикції, що зумовлено насамперед наданням можливості інстанційного оскарження дій та рішень органів і посадових осіб, якими порушуються права громадян. Водночас особливості правопорушень в різних галузях управління зумовлюють наявність значної кількості органів (посадових осіб), уповноважених розглядати їх і розв'язувати по суті. У переважній більшості випадків розгляд справ про адміністративні правопорушення покладено на органи, головним завданням яких, поряд із виконанням юрисдикційних функцій, є здійснення виконавчо-розпорядчих повноважень у різних галузях державного управління;

- спрямованість на забезпечення прав та свобод людини і громадянина, захист адміністративно-правових відносин в країні;

- здійснюється відповідно до приписів законодавства;

- має чітку стадійність [62, с. 104].

З метою розуміння правового змісту адміністративно-юрисдикційних проваджень, слід встановити, які саме провадження до них належать. Відтак, не менш дискусійним у науковій літературі є питання про критерії класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень. В даному випадку важко говорити про будь-яку усталену систему поглядів з питань наукової класифікації таких проваджень. У літературі з цього питання висловлюються думки різного характеру. Маємо зауважити як критерії класифікації часто називаються: належність суспільних відносин до певної сфери публічного управління, функціональна ознака, загальний результат, характер

індивідуально-конкретних справ, діяльність суб'єктного складу адміністративно-юрисдикційних проваджень тощо.

В узагальненому виді адміністративно-юрисдикційні провадження переважно поділяються на:

1) провадження в справах про адміністративні правопорушення, до яких відноситься діяльність державних органів, які відповідно до адміністративно-процесуальних норм розглядають справи про адміністративні правопорушення та застосовують адміністративні стягнення;

2) провадження про застосування адміністративно-відновних заходів;

3) дисциплінарні провадження при вчиненні дисциплінарного проступку;

4) провадження із встановлення нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі;

5) юрисдикційні процедури про застосування заходів припинення;

6) юрисдикційні процедури про застосування адміністративно-попереджувальних заходів.

Розширену класифікацію видів адміністративно-юрисдикційних проваджень надає В. Колпаков, до яких він відносить: 1) провадження про застосування заходів примусу в державному управлінні; 2) дисциплінарне провадження; 3) провадження в справах про адміністративні правопорушення; 4) провадження про застосування заходів матеріального впливу [63, с. 328-329].

М. Тищенко адміністративно-юрисдикційними провадженнями вважає: 1) провадження за скаргами громадян; 2) дисциплінарне провадження; 3) провадження про застосування заходів адміністративного попередження та припинення; 4) провадження в справах про адміністративні правопорушення тощо [64, с. 193].

Не заперечуючи, в цілому проти розгляду таких проваджень як процесуальної форми вирішення індивідуально-конкретних справ, Р.Х. Гусейнов підкреслює, що здійснення позасудових адміністративно-юрисдикційних проваджень безпосередньо пов'язане із застосуванням

примусу та наявністю негативних наслідків щодо тих осіб, до яких примус застосовується. «Саме в такому сенсі, – вказує Р. Гусейнов, – доцільно розглядати адміністративно-юрисдикційні провадження, які, по суті, є процесуальною формою реалізації відносин у сфері застосування адміністративного примусу із наявними негативними наслідками щодо тих осіб, до яких він застосовується» [65, с. 368]. Дослідник пропонує віднести до адміністративно-юрисдикційних проваджень: провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження за скаргами громадян, а також виконавче провадження. Хоча виділення у складі адміністративно-юрисдикційних проваджень виконавчого провадження є доволі сумнівним, адже не відображає його загальної концепції.

Загалом бачимо, що всі наведені класифікації є майже однаковими, а ось напрацювання О. Миколенка відрізняються від вище перелічених. Він вважає, що до адміністративно-юрисдикційних проваджень потрібно віднести: 1) діяльність адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів в порядку, передбаченому КАСУ; 2) діяльність органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому КУпАП України; 3) дисциплінарні провадження з адміністративних справ, що передбачені дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну, примусове виконання рішень судів та інших органів, які не були виконані в добровільному порядку [66, с. 141].

На думку О. Іщук, до адміністративно-юрисдикційних проваджень варто віднести: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) провадження із застосування адміністративно-примусових заходів; 3) дисциплінарне провадження; 4) провадження за скаргами громадян; 5) провадження з реалізації наглядових повноважень органами прокуратури; 6) провадження з реалізації прокурором представницької функції в адміністративному судочинстві [67].



О. Кузьменко разом із Т. Гуржієм до переліку таких проваджень відносять: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення, 2) дисциплінарні провадження, 3) провадження за скаргами осіб, 4) виконавче провадження (однак, останнє розглядають як таке, що може мати ознаки і юрисдикційного і неюрисдикційного провадження) в залежності від того, чи є в наявності спір, чи його немає [23, с. 133].

М. Завальний у спробі класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень виділяє наступні їх критерії, серед яких:

- процесуальні підстави провадження;
- механізм виникнення адміністративного провадження;
- кратність розгляду справи;
- характер і ступінь фактичної сторони адміністративного проступку та пов'язану з цим складність юрисдикційної процедури;
- суб'єкт адміністративно-юрисдикційного провадження [68, с. 136].

Водночас дослідник більшою мірою ототожнює адміністративно-юрисдикційні провадження із провадженнями у справах про адміністративні правопорушення. Безперечно, останні серед адміністративно-юрисдикційних проваджень займають особливе місце, що визначається множинністю правових підстав для виникнення адміністративно-юрисдикційних правовідносин, множинністю суб'єктів правозастосування та інших учасників цих правовідносин, а також значною кількістю нормативно-правових актів, що регламентують порядок здійснення такого виду провадження. Проте захист прав та законних інтересів громадян, окремих фізичних та юридичних осіб передбачає не лише через застосування заходів адміністративної відповідальності, але й використання можливостей заходів дисциплінарного впливу, запобігання та припинення адміністративних правопорушень, заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо.

На підставі викладеного пропонуємо наступну класифікацію адміністративно-юрисдикційних проваджень:

1) *дисциплінарні провадження*, які варто розглядати як чітко визначені та взаємопов'язані процесуальні дії суб'єктів, що наділені правом на здійснення дисциплінарної влади та мають на меті притягнення особи до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку стосовно адвокатів, прокурорів, суддів, державних службовців та інших. Такі провадження виникають при вчиненні дисциплінарного проступку та розглядаються на підставі наступних нормативно-правових актів: Кодексу законів про працю України, Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про прокуратуру», Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Закону України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», Закону України «Про державну службу», Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та ін. У кожному із зазначених нормативно-правових актів зафіксовано визначення поняття «дисциплінарне провадження», підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності та стадії дисциплінарного провадження. Таке провадження з проступків, які вчинені діями або бездіяльністю працівників державних органів, підприємств, установ та організацій спрямоване на підвищення дисципліни, а також попередження вчинення подібних дій у майбутньому. Завдяки розгляду справ про дисциплінарні проступки і вжиттю заходів впливу здійснюється ефективна боротьба з працівниками, які допускають прогули та спізнення, а також недбало виконують свої службові обов'язки. У такому провадженні можна виокремити три основні стадії:

– встановлення факту вчинення проступку для відкриття дисциплінарного провадження. Такими фактами є доповідні записки, рапорти, а також відповідні записи в облікових документах, інші відомості про порушення трудової дисципліни окремими працівниками;

– дослідження та перевірка всіх обставин вчинення дисциплінарного проступку, а також отримання пояснень від порушника в письмовій формі;

– на третьому етапі керівник виносить рішення щодо застосування до працівника таких заходів стягнення: догана; звільнення. Чинне законодавство, статuti і положення про дисципліну можуть передбачати для окремих категорій працівників й інші заходи дисциплінарного стягнення тощо;

2) *провадження з розгляду скарг (адміністративне оскарження)*, які встановлюють правила стадійного розгляду скарг. Здійснення такого провадження урегульоване нормами Закону України «Про звернення громадян», Закону України «Про адміністративну процедуру», адже в них закріплено механізм практичної реалізації громадянами наданого їм Конституцією України права поліпшення їх діяльності, викривати вади та оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Особи, які не є громадянами України, але на законних підставах знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни нашої держави;

3) *провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу*, зокрема: заходів адміністративного попередження (заходи адміністративного примусу, що мають на меті попередити вчинення протиправного діяння та настання негативних наслідків) та адміністративного припинення (заходи адміністративного примусу, що мають на меті зупинити вже розпочате вчинення протиправного діяння та забезпечити притягнення правопорушника до відповідальності);

4) *провадження у справах про адміністративні правопорушення*, котре є важливим компонентом адміністративного процесу та різновидом адміністративно-юрисдикційних проваджень, становить складне системне явище, комплекс пов'язаних і взаємообумовлених процесуальних правових процедур, що характеризуються однорідністю процесуальних відносин, яким властива певна предметна спрямованість, що охоплює одну або декілька процесуальних стадій, спрямованих на кінцевий правовий результат. Такий вид провадження має найрізноманітніший спектр підстав для початку розгляду такого виду проваджень.

Водночас, адміністративне судочинство треба виокремити як окремий, самостійний вид адміністративного процесу, його невід'ємну складову у вигляді сукупності адміністративних проваджень, що регулюють суспільні відносини, які виникають у результаті звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом для вирішення адміністративних справ в частині розгляду публічно-правових спорів. Тому відповідні провадження адміністративного судочинства, які хоча й мають за мету розгляд та вирішення публічно-правових спорів, вважаємо недоречним відносити до переліку адміністративно-юрисдикційних проваджень, адже вони займають самостійне місце в адміністративному процесі. Підтвердженням тому є позиція О. Безпалової, на думку якої адміністративною юрисдикцією слід вважати «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» [11, с. 141]. Ключовим питанням у відмежуванні проваджень адміністративного судочинства від проваджень адміністративно-юрисдикційного характеру слід вважати критерій звернення чи незвернення заявника із запитом до суду (адміністративного).

На прикладі рішень дисциплінарних комісій, можна розглянути види адміністративно-юрисдикційних проваджень, адже в описовій частині рішень, зафіксовано з якого моменту розпочалось адміністративно-юрисдикційне провадження (вчинення правопорушення) та вбачаються етапи вирішення та притягнення до відповідальності правопорушника за допомогою вчинення певних дій з боку держави відповідно до законодавства.

На прикладі рішення кадрової комісії офісу генерального прокурора, за результатами висновку Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів № 196дп-20 від 20 серпня 2020 року маємо змогу проаналізувати та довести стадійність дисциплінарного провадження з притягнення прокурора

(ОСОБА\_1) до відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку. В описовій частині рішення зазначено, що ОСОБА\_1 в органах прокуратури працює з листопада 2007 року до цього часу, на посаді (конфіденційна інформація) – з 06.05.2019 до 24.05.2020. Присягу працівника прокуратури прийняв 07.02.2011, з положеннями Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів ознайомився 21.06.2017. Зі змісту службової характеристики, наданої прокурором Запорізької області ОСОБА 1 має достатню теоретичну підготовку. За характером спокійний, на критичні зауваження реагує правильно. За час роботи в органах прокуратури Запорізької області до дисциплінарної відповідальності не притягувався та не заохочувався. Водночас наказом Генерального прокурора України від 29.12.2018 № 5дк за неналежне виконання службових обов'язків (конфіденційна інформація) ОСОБА 1 за рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів притягнуто до дисциплінарної відповідальності – оголошено догану. На даний час прокурор ОСОБА 1 вважається таким, який не притягувався до дисциплінарної відповідальності, згідно з ч. 2 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру». До Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – КДКП) 19.09.2019 надійшла дисциплінарна скарга ОСОБА 2 про вчинення (конфіденційна інформація) ОСОБА 1 дисциплінарного проступку. У зв'язку із набранням чинності (з 25.09.2019) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-ІХ до 01.09.2021 зупинено дію положень Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, що регламентували роботу КДКП, звільнено голову комісії та її членів і достроково припинено їх повноваження. Відповідно до пп. 7 п. 22 розд. II Закону № 113-ІХ тимчасово, до 01.09.2021, в Офісі Генерального прокурора, у кожній обласній прокуратурі утворюються відповідні кадрові комісії як органи для забезпечення, у тому числі розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів. Наказом Генерального

прокурора від 04.11.2019 № 267 створено третю кадрову комісію з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів (далі – третя кадрова комісія), до якої передано нерозглянуті КДКП дисциплінарні скарги. На засідання кадрової комісії з'явився представник заявника – прокуратури Запорізької області та прокурор ОСОБА 1. Заявник – ОСОБА 2 не з'явився, але надіслав листа, яким повідомив про розгляд висновку про наявність дисциплінарного проступку в діях прокурора ОСОБА 1 без його участі. Кадровою комісією вирішено провести окремо розгляд висновків про наявність дисциплінарного проступку прокурора ОСОБА 1 та за його результатами прийняти одне рішення. Заслухавши доповідача – члена кадрової комісії Зайцеву Н.В., обговоривши висновки про наявність дисциплінарного проступку прокурора та матеріали дисциплінарних проваджень, кадрова комісія встановила таке. Твердження, зроблені ОСОБА 1 на засіданні Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів стосовно причетності ОСОБА 5 та ОСОБА 2 до роботи нелегальних АЗС, що є предметом кримінального провадження були далекими від обережних. В результаті ці твердження не могли не сприяти формуванню думки у членів комісії про причетність ОСОБА 5 і ОСОБА 2 до злочинів, які розслідуються в межах кримінальних проваджень деталями слідства у яких в достатній мірі володів ОСОБА 1 як прокурор під час виконання своїх службових обов'язків. Висловлені ним твердження, як з'ясувалось ґрунтувались лише на чутках та публікаціях у ЗМІ. Це також підтверджено самим ОСОБА 1, поясненнями ОСОБА 4 та протоколами оперативних нарад, на яких заслуховувався стан досудового розслідування у кримінальних провадженнях за фактами роботи нелегальних автозаправних станцій або автогазозаправних пунктів. Такі висловлювання ОСОБИ 1 через їх необ'єктивність, і явний суб'єктивізм безперечно можуть зашкодити його репутації як прокурора породжуючи сумніви у його безпристрасності, наявності заздалегідь сформованої позиції на рахунок інших осіб у своїй повсякденній роботі, що може негативно

позначитись на прийнятті рішень, зокрема спрямування у певному напрямку досудового розслідування, а отже зашкодити авторитету прокуратури в цілому. Описана вище поведінка прокурора ОСОБА\_1 грубо порушує етичні стандарти професійної поведінки прокурорів, викликає негативне ставлення громадськості до співробітників органів прокуратури та, відповідно, підриває авторитет органів прокуратури в цілому. За вказаних обставин кадрова комісія зробила однозначний висновок, що зазначені правові положення у сукупності з обставинами, встановленими в межах дисциплінарного провадження, свідчать про наявність у діях прокурора ОСОБА\_1 дисциплінарного проступку, а саме одноразового грубого порушення правил прокурорської етики (п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру»). Вчинення дисциплінарного проступку підтверджується:

- дисциплінарними скаргами від 19.09.2019 та 21.04.2020;
- матеріалами службового розслідування прокуратури Запорізької області стосовно ОСОБА\_1;
- відеозаписом засідання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 04.09.2019;
- поясненнями ОСОБА\_1;
- іншими матеріалами, зібраними у дисциплінарному провадженні.

Із дня вчинення проступку, а саме з 04.09.2019, з урахуванням тимчасової непрацездатності або перебування прокурора ОСОБА\_1 у відпустках річний строк для накладення дисциплінарного стягнення не сплинув. Під час прийняття рішення у дисциплінарному провадженні щодо виду дисциплінарного стягнення з додержанням вимог п. 19 розд. III Порядку взято до уваги характер проступку, його наслідки, особу прокурора, ступінь його вини, обставини діянь.

Визначаючи вид дисциплінарного стягнення, який є співмірним проступку, кадрова комісія виходила з того, що вчинені прокурором ОСОБА\_1 дії шкодять авторитету прокуратури, честі і гідності прокурорської професії. Професійна діяльність прокурорів ґрунтується на принципах, зокрема, професійної честі й гідності, формування довіри до прокуратури; доброчесності, зразковості

поведінки та дисциплінованості. Прокурори зобов'язані постійно дбати про свою компетентність, професійну честь і гідність.

Враховуючи рівень відповідальності прокурора ОСОБА\_1 на час вчинення дисциплінарного проступку, кадрова комісія вважає, що застосування до нього дисциплінарного стягнення у виді догани є пропорційним вчиненим ним діям.

З огляду на викладене, керуючись пп. 7, 8 п. 22 розд. II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», ст. ст. 43, 45, 49, 50 Закону України «Про прокуратуру», п. п. 2, 7, 12 Порядку роботи кадрових комісій, п. п. 2, 4 розд. I та п. п. 6, 7, 10, 11, 15-21, 24, 26, 27 розд. III Порядку, кадрова комісія вирішила притягнути до дисциплінарної відповідальності прокурора (конфіденційна інформація) ОСОБА\_1 та накласти на нього дисциплінарне стягнення – догану [69]. У даному рішенні чітко описана процедура притягнення представника органу державної влади до відповідальності під час вчинення дисциплінарного провадження, як одного із виду адміністративно-юрисдикційних проваджень, у даному випадку основний документ, яким керується суд є Закон України «Про прокуратуру».

Зважаючи на вищенаведене, принагідно зауважимо, що у сучасній правовій літературі та на законодавчому рівні відсутнє єдине визначення поняття «адміністративно-юрисдикційне провадження». У зв'язку з цим виникає проблема тлумачення такого визначення, адже більшість науковців розглядає його лише у «вузькому» значенні, як судовий процес. Адміністративно-юрисдикційне провадження треба розглядати у більш широкому аспекті та розуміти, що це не лише судовий процес, а й протидія адміністративним деліктам, захист прав, свобод і законних інтересів громадян.

Тому, адміністративно-юрисдикційне провадження – це багатоетапний процес розгляду адміністративно-правового спору з самого початку його виникнення відповідно до вимог закону, лише уповноваженими на те державними органами, а в деяких випадках іншими суб'єктами, які у свою чергу керуючись нормами адміністративного законодавства здійснюють певні



заходи, які мають на меті притягнення правопорушника до відповідальності та забезпеченні виконання винесеного покарання, а також відновлення порушеного права громадян.

До ключових ознак такого провадження пропонуємо віднести наступні:

- 1) здійснюється спеціально уповноваженими посадовими особами відповідних органів;
- 2) обов'язкова наявність правового спору;
- 3) має на меті забезпечення прав та свобод людини і громадянина, захист адміністративно-правових відносин в країні;
- 4) здійснюється відповідно до приписів законодавства;
- 5) має чітку стадійність;
- 6) результатом є прийняття рішення, яке застосовується до правопорушника. Саме чітке розуміння цього допоможе не допустити порушення прав особи, яка притягується до відповідальності та допоможе відновити порушене права інших осіб відповідно до закону.

На нашу думку, дисциплінарні провадження, провадження зі звернення громадян, провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу та провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидами адміністративно-юрисдикційних проваджень. Адміністративне судочинство необхідно сприймати, як окремий, самостійний вид адміністративного процесу взагалі.

На законодавчому рівні дотепер відсутнє поняття та класифікація адміністративно-юрисдикційних проваджень, що створює проблематику неоднаковості застосування норм та санкцій законодавства при розгляді адміністративно-правового спору у різних сферах від самого початку його виникнення до прийняття рішення, отже, внесення змін та закріплення чіткої позиції, щодо цієї проблематики у нормативно-правовому акті, зможе усунути прогалини адміністративного процесу України.

## Висновки до Розділу 1

Проаналізувавши правову природу, поняття та види адміністративно-юрисдикційних проваджень, можна зробити такі висновки:

1. З'ясовано ознаки юрисдикції, що надають їй якісну своєрідність та визначають її сутність, а саме: 1) має правозастосовний характер, оскільки всі органи державної влади, місцевого самоврядування та інші суб'єкти владних повноважень для вирішення спірної ситуації мають можливість не лише розглянути справу та прийняти відповідне рішення, а й встановити межі або правила, що дозволятимуть вирішувати спірні або не врегульовані ситуації; 2) має формалізований характер, знаходячи закріплення у діючій системі нормативно-правових розпоряджень у вигляді спеціальних процесуальних процедур; 3) спрямованість на забезпечення законності та правопорядку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, усунення причин та умов, що детермінують виникнення публічно-правового конфлікту; 4) здійснюється уповноваженими суб'єктами владних повноважень та їх посадовими особами, види яких, їх підвідомчість та порядок діяльності знаходить чітке закріплення у законодавстві; 5) полягає у правовій оцінці дій фізичних та юридичних осіб та прийнятті юрисдикційного акту, яким конкретизуються надані права та обов'язки і застосовуються передбачені законодавством примусові заходи; 6) сприяє реалізації закріплених прав та обов'язків фізичних або юридичних осіб, їх захисту та охорони, що виявляється у протидії незаконним порушенням та обмеженні прав, свобод і законних інтересів особистості, попередженні цих порушень, а також відшкодуванні заподіяної шкоди; 7) її основою є правовий конфлікт, змістовною стороною якого є розгляд спорів; застосування примусових заходів та здійснення діяльності з виконання судових рішень.

2. Встановлено, що у процесуальному відношенні адміністративна юрисдикція заснована на принципах юрисдикційної діяльності взагалі та включає правову оцінку поведінки учасників адміністративно-правових відносин, а також застосування до них у необхідних випадках заходів

державно-владного примусу. Адміністративна юрисдикція характеризується як процесуальна складова адміністративно-правового спору, оскільки структуру останнього становить комплекс відносин матеріального (наприклад, предмет спору) та процесуального (наприклад, порядок вирішення спірного питання) характеру.

3. Підкреслено значення адміністративно-юрисдикційних правовідносин як основних регуляторів адміністративних проваджень, адже останні: – здійснюються уповноваженими на те державними органами; – спрямовані на вирішення адміністративних ситуацій та спорів, тобто встановлення обставин і фактів, що ґрунтуються на законі (правах) і породжують певні правові наслідки; – здійснюються в межах та порядку, встановлених законом; – здійснюються за певними стадіями, етапами, окремими процесуальними діями; – передбачають обов'язкову наявність однієї із сторін суб'єкта владних повноважень, оскільки адміністративні правовідносини лише між громадянами не виникають; – результатом передбачають оформлення відповідного процесуального документа; – регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами.

4. Адміністративно-юрисдикційні правовідносини – це суспільні відносини, які урегульовані нормами адміністративно-процесуального права, що виникають в межах розв'язання правової суперечки (конфлікту) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, спорів публічно-правового характеру між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та адміністративними органами, з іншого, розгляду скарг, дисциплінарні провадження, провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративного попередження і адміністративного припинення.

5. З'ясовано, що адміністративно-юрисдикційні провадження являють собою багатостадійний процес, у якому адміністративно-правові спори з моменту їх виникнення розглядаються в установленому законом порядку

лише уповноваженими державними органами, а в окремих випадках – іншими суб'єктами, які, у свою чергу, відповідно до закону вживають певних заходів до розв'язання адміністративно-правових суперечок, до притягнення правопорушника до відповідальності, забезпечує виконання винесених покарань, поновлює права громадян, які були порушені.

## РОЗДІЛ 2

### ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

#### **2.1. Нормативно-правове регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень**

Однією з характерних ознак адміністративно-юрисдикційних проваджень є їх формалізований характер, що знаходить реалізацію у діючій системі нормативно-правових розпоряджень, закріплених у законах та актах підзаконної нормотворчості.

Правове регулювання адміністративної юрисдикції у будь-якій сфері публічного адміністрування здійснюється шляхом розробки та практичної реалізації комплексу законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що встановлюється внутрішнім законодавством. Без нормативно-правових приписів правова система не матиме регулюючого впливу на адміністративно-юрисдикційні правовідносини. Від якості правового регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень прямо залежить їхня обґрунтованість, доцільність, важливість та корисність в адміністративному процесі та під час забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, дотримання принципів законності та дисципліни в публічному управлінні, забезпеченні інтересів держави та суспільства.

Правове регулювання традиційно розуміється як особливий формалізований метод державної регламентації дій суб'єктів права з метою спрямувати їх поведінку у відповідності з інтересами громадян, суспільства і держави [70]. На думку А. Комзюка правове регулювання є специфічним впливом, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором, має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи

засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [71, с. 47].

Найбільш обґрунтовану думку щодо проблеми особливостей визначення поняття правового регулювання відповідно до існуючих концептуальних підходів, запропонувала І.Шопіна [72, с. 1055-1061]. У своїй науковій роботі вона наводить велику кількість підходів до розкриття сутності поняття правового регулювання, а саме: 1) діяльнісний; 2) телеологічний; 3) комунікативний; 4) феноменологічний; 5) ототожнення правового регулювання з правовим впливом; 6) ототожнення правового регулювання з процесом; 7) ототожнення правового регулювання з методом.

Опрацювання кожного підходу дозволяє зробити висновок про доцільність розгляду правового регулювання у таких аспектах:

1) інструментальному – як частина (елемент) правового впливу держави, за допомогою конкретних правових засобів регулює, закріплює, охороняє і розвиває суспільні відносини;

2) інституційному – як процес, результатом якого є здійснення правового впливу держави на суспільні відносини;

3) діяльнісному – діяльність держави, її установ, посадових осіб і уповноважених громадських організацій щодо розробки загальнообов'язкових правових норм, їх реалізації та застосування до правопорушників заходів державного примусу;

4) нормативно-юридичному – регулювання суспільних відносин за допомогою спеціальних правових засобів, у тому числі правового закріплення, захисту та відновлення порушень;

5) з позиції теорії позитивного права – як регулюючий та організаційний вплив на суспільні відносини здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів та інших правових явищ.

Отже, правове регулювання – це певний регулятивний, контролюючий вплив правових норм на різні види суспільних відносин.

Поняття нормативно-правового регулювання стає більш ширшим за своїм значенням, у зв'язку із чим вчені переважно визначають його як регламентацію загальних суспільних відносин правовими нормами, закріпленими в нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах та інших формах права, які (норми) розраховані на багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин. Обсяг суспільних відносин, на які поширюється нормативне правове регулювання, є: кількісно невизначеним; коло осіб не окреслене персонально; часові межі дії норм чітко не встановлені (безстроковість дії) [73] тощо.

Нормативно-правове регулювання охоплює законодавче і підзаконне регулювання та має свій прояв у нормативно-правових актах, під якими вчені переважно розуміють засноване на законі одностороннє юридично владне волевиявлення повноважного суб'єкта влади з питань компетенції даного органу, спрямоване на встановлення правових норм або виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин із метою реалізації задач і функцій державного управління [74].

В.Колпаков же визначає правові акти як «владні, підзаконні, втілені в установлену форму волевиявлення суб'єктів державного управління, що безпосередньо впливають на правові норми і відносини з метою їх удосконалення відповідно до державних інтересів» [28, с.36].

Нормативно-правові акти будують собою велику систему, яка включає в себе сукупність різних видів нормативних актів, що мають чітко визначений напрямок регулювання. Адміністративісти під системою нормативно-правових актів розуміють сукупність суспільних відносин, які регулюються та контролюються державою.

Можемо спостерігати схожість багатьох думок вчених-правників стосовно надання класифікації видів нормативно-правових актів. Наведені класифікації є найпопулярнішими та обґрунтованими, проте принциповим є те, що нормативні акти мають відповідати формальним і матеріальним вимогам. Серед формальних вимог вчені пропонують виділяти компетенцію

суб'єкта публічної адміністрації (чітко відповідати юридичним вимогам щодо дотримання принципу законності та презумпції законності акта) та суворе дотримання процедури видання. Зокрема, нормативні акти мають відповідати таким матеріальним критеріям: 1) відображати оптимальність, доцільність, ефективність і соціальну справедливість при становленні підзаконних норм адміністративного права; 2) видаватися на основі Конституції, інших законів України та законодавства Європейського союзу, і у будь-якому разі не звужувати визначені ними права, свободи й законні інтереси приватних осіб [75, с. 151].

Отже, нормативно-правові акти у своїй сукупності створюють єдину систему для регулювання суспільних відносин. На нашу думку, наведені визначення потребують конкретизації стосовно адміністративно-юрисдикційних проваджень. Тобто, під нормативно-правовими актами, що регламентують здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень, необхідно розуміти законодавчо закріплені документи типового характеру, які видані органами державної влади та відповідно до яких встановлено обов'язкові вимоги до дій представників органів державної влади з метою регулювання адміністративно-правових відносин в державі при здійсненні такого виду провадження.

Вищенаведені нормативно-правові акти мають певні ознаки, а саме:

- 1) формуються на основі суворого дотримання принципу законності;
- 2) спираються на владні повноваження органів державної влади;
- 3) оформлюються належним чином тощо.

В основу нормативно-правових актів, що регулюють здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень, покладено, в першу чергу, адміністративно-процесуальні норми, які не лише регламентують динаміку управлінських правовідносин, але й закріплюють комплекс процесуальних прав і обов'язків їх учасників.

Правові норми, що регламентують порядок здійснення адміністративної юрисдикції, містять правила поведінки учасників адміністративно-



юрисдикційного процесу. Характерно, що процесуальні норми, що застосовуються у цій сфері, формулюються як права для одних учасників розгляду у справах та як обов'язки для інших. Але невиконання таких обов'язків не завжди тягне за собою застосування санкцій. Наприклад, право особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, давати пояснення, заявляти клопотання, брати участь при розгляді справи – це водночас та обов'язки суб'єкта правозастосування надати названій особі можливість ознайомитись з матеріалами справи, розглянути та по можливості задовольнити клопотання, сповістити час та місце розгляду справи тощо. Однак, з іншого боку, обов'язок суб'єкта правозастосування вчинити зазначені дії, у разі її невиконання, не забезпечується конкретними санкціями. Не завжди забезпечені матеріальними чи процесуальними санкціями порушення обов'язків та іншими учасниками адміністративно-юрисдикційного процесу [76].

Зовнішніми формами прояву адміністративно-юрисдикційних проваджень виступають різні процесуальні правила, порядки, процедури та інші зовнішні вимоги та умови. Такі форми існують для прийняття нормативно-правових актів, видання індивідуальних актів управління, укладення адміністративних договорів, здійснення організаційних дій та виконання матеріально-технічних операцій. Саме правові акти вважаються основною формою реалізації задач, функцій, обов'язків (компетенції) органів та установ сфери виконавчої влади. Вони є засобом реалізації адміністративної влади, актами, в яких виражається юридично-владне волевиявлення суб'єкта владних повноважень. Імперативність приписів нормативних актів підзаконного регулювання виступає обов'язковою ознакою для адресата і є одностороннім волевиявленням відповідного суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин.

До нормативно-правових актів, що регулюють здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень, вважаємо за доцільне віднести: Конституцію України; закони України; укази і розпорядження Президента

України; акти Верховної Ради України та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади; постанови Пленуму Верховного Суду України; накази Державної судової адміністрації України; рішення Вищої ради юстиції; акти центральних та місцевих органів виконавчої влади; рішення органів місцевого самоврядування; загальновизнані принципи та норми міжнародного права, міжнародні договори.

Головним нормативно-правовим актом української держави є Конституція України, цей документ має вищу юридичну силу, пряму дію та застосовується на всій території країни. Усі нормативно-правові акти повинні відповідати вимогам, приписам Конституції України.

У ст. 8 головного закону зазначено: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується» [77].

Конституція України є основним джерелом адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства в цілому. Норми, закріплені в Основному Законі, безпосередньо мають адміністративно-правову спрямованість. Не менш важливі адміністративно-правові акти, такі як закони, формулюються на основі Конституції України і конституційних законів. У демократичній державі вони мають бути найважливішою частиною нормативно-правових актів, оскільки спрямовані на регулювання найважливіших питань суспільного життя. Загалом адміністративне право належить до найменш систематизованої галузі правової системи України. З одного боку, цей фактор пов'язаний з багатоаспектністю адміністративного права, що регулює великий об'єм різних суспільних відносин, а з іншого – з відсутністю відповідної регламентації чинних адміністративно-правових актів. Тому одним із найактуальніших питань на даний момент є прискорення

роботи із систематизації та кодифікації чинних адміністративно-правових актів. Під систематизацією розуміють впорядкування та удосконалення чинного законодавства та іншого нормативно-правового матеріалу шляхом його оброблення й викладення за певною системою у вигляді збірників (довідників) актів (предметних, системно-предметних, хронологічних тощо) чи у формі зведених (зібраних) кодифікованих актів [78, с. 14-15]. Результатом такої систематизації стало прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення, але на відміну від норм деяких галузей права, об'єднати всі норми адміністративного права в одному чи навіть у декількох комплексних (кодифікованих) актах неможливо з об'єктивних причин.

Слід зазначити, що одним із важливих напрямків систематизації норм адміністративного права є їх кодифікація. Метою цього є спрощення, узагальнення та вдосконалення чинних правових норм шляхом розгляду та представлення їх відповідно до певної системи, або у формі збірки документів, або у формі уніфікованого документу. У результаті кодифікації виникають нові комплексні акти (кодекси, статути, положення), а раніше чинні норми припиняють своє існування. Кодифікація має офіційний характер і як така здійснюється державними органами з відповідною компетенцією. В Україні була проведена кодифікація адміністративно-правових актів, результатом якої стало прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення, який зазнав численні доповнення та зміни і діє донині. Зазначені нормативні документи формулюють і конкретизують окремі конституційно-правові норми. Наприклад, ст. 3 Конституції України закріплює і гарантує права та свободи громадян, наголошуючи, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в державі найвищою соціальною цінністю, зазначена стаття знаходить свій розвиток у гл. 1 КУпАП, в якій визначається, що завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів

підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і 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 [79]. Стосовно ролі регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень, Кодекс України про адміністративні правопорушення, на наш погляд займає провідну роль, адже саме в ньому зароджене підґрунтя для проведення адміністративно-юрисдикційних проваджень.

На нашу думку, з'ясування сутності нормативно-правового регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень передбачає опрацювання кожного з видів такого провадження, що допоможе визначити рівень регулювання їх на законодавчому рівні.

Підставою для проведення дисциплінарних проваджень є вагома кількість нормативно-правових актів, а саме:

1) Кодекс законів про працю України, який є ключовим документом, адже у главі X наведено норми, які розкривають поняття трудової дисципліни. У цьому розділі, а саме у статті 147, зазначається: «За порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано лише один з таких заходів стягнення: 1) догана; 2) звільнення. Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення» [80]. Саме на основі цього нормативно-правового акту свій початок для створення отримали інші нормативно-правові акти, які визначають підстави та порядок притягнення працівників інших категорій до дисциплінарної відповідальності тощо;

2) Закон України «Про Національну поліцію», який містить відомості про види відповідальності поліцейський. Законом зазначено, що підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом;

3) Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» є основним документом для притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності. Зазначений нормативно-правовий акт є «інструкцією», що містить порядок дій для здійснення кожної стадії дисциплінарного провадження. Наприклад, у ч. 3 ст. 1 зазначеного документу, вказано наступне: «Службова дисципліна, крім основних обов'язків поліцейського, визначених статтею 18 Закону України «Про Національну поліцію», зобов'язує поліцейського: бути вірним Присязі поліцейського, мужньо і вправно служити народу України; знати закони, інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження поліції, а також свої посадові (функціональні) обов'язки; поважати права, честь і гідність людини, надавати допомогу та запобігати вчиненню правопорушень» тощо [81]. Цей перелік дає нам зрозуміти і те, що за порушення цих обов'язків, працівника поліції може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності;

4) Кодекс України про адміністративні правопорушення, який у ст. 15 також містить інформацію стосовно дисциплінарної відповідальності та підстав для її виникнення;

5) Закон України «Про прокуратуру» у VI Розділі містить положення про проведення дисциплінарного провадження по відношенню до прокурорів за вчинені дисциплінарні проступки;

6) Закон України «Про судоустрій і статус суддів» також у своєму змісті має положення, які регламентують порядок дій при процесі притягнення судді до дисциплінарної відповідальності;

7) Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» також виконує ідентичну функцію, як і попередні нормативно-правові акти, але по відношенню до військовослужбовців;

8) Закон України «Про державну службу» пояснює, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, до

дисциплінарної відповідальності будуть притягнуті державні службовці відповідно до положень статей;

9) Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»;

10) Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»;

11) Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо. Отже, наведений аналіз свідчить про те, що велика кількість законодавчих документів регламентують процес здійснення одного із видів адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Наступним є провадження за скаргами. Також очевидним є те, що без Закону України «Про звернення громадян» не існувало б такого виду провадження. Право на звернення є абсолютним і невід'ємним правом громадян і не може бути обмеженим, тому що:

по-перше, через звернення, громадяни реалізують свої права та законні інтереси;

по-друге, звернення є дієвим засобом поновлення порушених прав і свобод, а також засобом захисту прав громадян країни;

по-третє, звернення є найважливішим джерелом інформації, необхідної з питань соціального та суспільного життя, а скарги є формою участі в прийнятті державних і суспільних рішень та вдосконалення роботи органів державної влади, місцевого самоврядування та ін.

Провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу мають також велику кількість регламентуючих актів. Наприклад, у ч. 2 ст. 29 Конституції України вбачаємо дії, що можна віднести до заходів адміністративного запобігання та припинення: «у разі нагальної необхідності запобігти злочиніві чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом

сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою» [77].

Приклади того, якими є заходи адміністративного примусу, порядок та підстави їх застосування міститься у Кодексі України про адміністративні правопорушення (заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення); Митному кодексі України (адміністративне затримання); Повітряному кодексі України (передбачає поняття затримання для такого виду транспортних засобів, як повітряне судно); Законах України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Національну Гвардію України» та інших.

Також слід навести підзаконні нормативно-правові акти, якими регламентовано певні стадії проваджень у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, а саме:

1) Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, в якій йдеться про доставляння особи та затримання осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;

2) Порядок тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання;

3) Інструкція про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції;

4) Порядок направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду;

5) Порядок зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів;

б) Положення про застосування оглядових груп Морської охорони Державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден тощо.

Четвертий вид адміністративно-юрисдикційних проваджень – це провадження у справах про адміністративні правопорушення, основне нормативне закріплення яких міститься в нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення, адже завданням кодексу є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і 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.

Адміністративні правопорушення охоплюють різні сфери суспільних відносин, також санкції за їх скоєння викладені в окремих законах та підзаконній нормотворчості, до яких віднесено: Митний кодекс України; Повітряний кодекс України; Закон України «Про автомобільний транспорт»; Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджену наказом МВС України від 06.11.2015 р. № 1376, тощо.

Отже, значна кількість нормативних джерел регламентації адміністративно-юрисдикційних проваджень вказує на те, що нормативно-правове регулювання в цілому – це регламентація різних сфер суспільних відносин правовими нормами, які закріплені в нормативно-правоих актах держави, та розраховані на багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин.

Таким чином, правовими джерелами діяльності представників органів державної влади, місцевого самоврядування інших суб'єктів владних повноважень у здійсненні адміністративно-юрисдикційних проваджень є широке коло загальних нормативних актів, а також особливих норм різних



підгалузей права, що регулюють правові відносини, у тому числі й юрисдикційного характеру.

Одними із основних загальних законодавчих актів, якими керуються в своїй адміністративно-процесуальній діяльності вищенаведені суб'єкти, є Конституція України та Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Слід звернути увагу й на те, що навіть одна сфера суспільних відносин може регулюватися великою кількістю різних нормативно-правових актів, що є прогалиною у творенні законодавства. Звичайний громадянин країни, не зможе знайти всі нормативно-правові акти, що регулюють одне коло питань без правової допомоги, тим самим особа не зможе в повній мірі захистити свої права. Здається, що загальні правові норми, які регулюють певну сферу суспільних відносин, у тому числі адміністративно-юрисдикційного спрямування, мають бути максимально кодифіковані.

## **2.2. Суб'єкти адміністративно-юрисдикційних проваджень та їх процесуальна правосуб'єктність**

Теорія та практика адміністративної юрисдикції надають особливого значення важливому елементу структури адміністративно-процесуальних відносин – суб'єктам, які є центральною ланкою правозастосовної діяльності під час провадження у справах про адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктного провадження), дисциплінарного провадження, провадження за скаргами, проваджень у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, що узагальнено утворюють групу адміністративно-юрисдикційних проваджень. Останні виникають з приводу розв'язання адміністративних (публічних) конфліктів (суперечок), захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в публічній сфері. Підставою їх виникнення є наявність спірної ситуації, що зумовлює потребу у появі третьої сторони, здатної розв'язати правовий конфлікт, володіючи офіційними повноваженнями, що надають можливість розібратися

у сутності спору, а також сформувані нормативно-обґрунтовану основу для прийняття того чи іншого рішення щодо цього спору. Разом із тим, з'ясування сутності правового спору (конфлікту) можливо лише на основі правової оцінки поведінки кожного його учасника, з'ясування їх процесуальної правосуб'єктності. Лише зважена оцінка з позицій правових вимог поведінки обох сторін сприятиме винесенню обґрунтованого рішення у справі та окресленню перспектив удосконалення організації адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Водночас адміністративно-правова наука на сьогодні має замало у своєму розпорядженні спеціальних досліджень, що розширюють уявлення про систему суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень та їх процесуальну правосуб'єктність. Хоча окремі питання суб'єктного складу адміністративно-юрисдикційного процесу вже ставали предметом досліджень відомих вчених-адміністративістів, зокрема слід згадати роботи В.Ю. Шильника «Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ» [4], Я.Л. Іваненко «Адміністративні неюрисдикційні провадження» [82], К.А. Сергієнко «Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади» [83], Р.В. Миронюка «Суб'єкти адміністративно-деліктного процесу» [84] тощо. Разом із тим, проблематика суб'єктного складу адміністративно-юрисдикційного процесу залишається нерозв'язаною, дослідження епізодичними і неповними, не даючи зрозуміти їх місце в адміністративному процесі.

Будь-які процесуальні дії, що здійснюються у межах відповідного адміністративного провадження, передбачають неодмінну участь в них певних осіб, яким чинне законодавство надає певний обсяг процесуальних прав та обов'язків. Йдеться про суб'єктів адміністративно-юрисдикційного процесу, характерними особливостями яких є множинність та неоднорідність, а їх кількісний та якісний склад безпосередньо залежить від особливостей правовідносин у будь-якій сфері розвитку суспільства. Більше того, конкретні

форми вираження їх процесуальної право- і дієздатності різні, що визначається тією процесуальною роллю, яка відводиться кожному з них.

У загальнотеоретичному розумінні суб'єктом (від латинського *subjectus* – той, хто знаходиться в основі) визнається носій предметно-практичної діяльності і пізнання (індивід або соціальна група), джерело активності, яка спрямована на об'єкт. Зокрема, у теорії права суб'єкт права – це особа (фізична і юридична), що за законом володіє здатністю мати і реалізовувати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки (тобто правосуб'єктність) [85, с. 681].

У сфері реалізації адміністративної юрисдикції відповідний суб'єкт постає як юридична абстракція, що визначає правове становище особи у відносинах з приводу захисту її прав, свобод та інтересів засобами адміністративного права. У конкретно-юридичному значенні названий суб'єкт постає індивідуалізованою особою – носієм прав та обов'язків в адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами [86, с. 10].

Із позиції адміністративного судочинства категорія його «суб'єкта» охоплює дві складові – правову здатність набуття статусу та адміністративну правосуб'єктність, якою конкретизовано правовий статус суб'єкта. Категорія «суб'єкт» є ширшою за змістом, ніж категорія «учасник» в адміністративному судочинстві. Застосування широкого підходу до категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» надає підставу зазначити, що таким суб'єктом можна визначити будь-яку фізичну чи юридичну особу. Наразі для того, щоб така особа реалізувала конституційне право звернення до адміністративного суду за захистом своїх порушених прав, свобод, законних інтересів, вона повинна мати правові можливості, які відтворюються через адміністративну процесуальну правоздатність [87, с. 10].

Зазначаємо, що у загальній теорії адміністративного права під суб'єктом розуміють носія (фізичну чи юридичну особу) прав і обов'язків у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами,

який здатен надані права реалізовувати, а покладені на нього обов'язки – виконувати [88, с. 226].

Вказані суб'єкти є потенційними учасниками однойменних правовідносин, а відтак суб'єкт права – це носій передбачених правовими нормами суб'єктивних прав та обов'язків, що має потенційну можливість участі у правовідносинах, тоді як суб'єкт правовідносин – це реальний учасник правовідносин [89, с. 81].

У сфері адміністративного права суб'єктом є юридична чи фізична особа, яка є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [90, с. 17]. Деякі вчені відносять державу до суб'єктів адміністративного права. В юридичних колах з цього приводу існують різні точки зору. Отже, деякі автори стверджують, що держава як суб'єкт права не бере безпосередньої участі у правовідносинах, а лише діє за допомогою своїх органів. Інші стверджують, що, хоча держава й виступає у правовідносинах лише через свої органи, залежно від того, від чиєї сторони вони беруть участь, суб'єктом права є або держава, або її органи. Маємо зауважити, що держава є суб'єктом права лише тоді, коли її інституції діють не від свого імені, а від імені держави.

Усі суб'єкти мають певну правосуб'єктність, а відтак доцільно визнати, що остання включає визначену законом і наявну у суб'єкта здатність правової можливості (правоздатність) та ступінь здатності суб'єкта своїми діями реалізувати той правовий ресурс, що включає його правоздатність (дієздатність) [91, с. 137-144].

Відтак, можна встановити, що здатність мати процесуальні права та обов'язки можуть: громадяни України, іноземці, особи без громадянства, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, підприємства, установи, організації (юридичні особи публічного права) тощо. В окремих випадках, окрім названих осіб і органів, адміністративною процесуальною правоздатністю можуть бути наділені й інші учасники

процесуальних правовідносин. Тому всі суб'єкти наділені спеціальними права та обов'язками та можуть вчиняти на їх основі певні дії.

Що ж стосується саме суб'єктів адміністративного провадження, деякі вчені вважають, що термін «суб'єкти адміністративного провадження» має бути єдиним поняттям та включатиме в себе «учасників адміністративного провадження» і суб'єктів владних повноважень, як «лідуючих суб'єктів», що здійснюють адміністративне провадження та виносять рішення у справі [92].

Загальний статус суб'єкта адміністративно-юрисдикційного провадження визначає його місце у механізмі правоохорони, тобто це правове становище, що характеризується сукупністю юридичних прав та обов'язків з розгляду і вирішення як справ про адміністративні правопорушення, так й інших публічно-правових спорів. З іншого боку спеціальний статус суб'єкта адміністративно-юрисдикційного провадження визначає його місце в системі зазначених суб'єктів та конкретизує його правове становище стосовно учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення та інших правових спорів. Тобто особливістю таких проваджень є суб'єктний склад його учасників, який може бути представлений судовою та позасудовою юрисдикцією. Безперечно, більший склад суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень утворюють не органи судової влади, а спеціально уповноважені суб'єкти публічного адміністрування, наділені юрисдикційними повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, здійснення дисциплінарного провадження, провадження за скаргами громадян, провадженнями із застосування заходів адміністративного примусу тощо.

Зазначаємо, що далеко не всі органи та особи наділяються повнотою повноважень адміністративно-юрисдикційного характеру. Для багатьох із них безпосередня участь у здійсненні адміністративної юрисдикції обмежується вирішенням адміністративно-правових суперечок, що виникають у результаті оскарження громадянами та організаціями дій або правових актів

підпорядкованих ним суб'єктів владних повноважень та посадових осіб. До їхньої компетенції віднесено також вирішення правових спорів, що мають місце при застосуванні ними дисциплінарної влади щодо безпосередньо підлеглих по службі працівників.

Залежно від сфери правової охорони, характеру правопорушень або правових спорів, видів юрисдикційних органів, що розглядають справи про правопорушення та застосовують санкції (виконавчі або судові), виду та характеру справ, що вирішуються (злочини, правопорушення); територіальної їхньої компетенції; осіб, що беруть участь у справі, юрисдикція поділяється на окремі види: кримінально-правова, дисциплінарно-правова, цивільно-правова, адміністративно-правова, конституційно-правова. Наразі саме адміністративна юрисдикція за обсягом розв'язуваних справ, широтою та різноманіттям інтересів держави, суспільства і громадян, що зачіпаються, кількістю суб'єктів її здійснення є однією з найзначніших. Вона має всі ознаки юрисдикції в цілому, але, водночас, це самостійний вид правозастосовної, правоохоронної діяльності уповноважених органів державної влади (виконавчих, судових), що має особливості, однією з яких і є багатосуб'єктний її склад.

На сьогодні інститут суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин взагалі та адміністративно-юрисдикційних проваджень зокрема поділяють на декілька груп, серед яких:

1) особи (органи), які розглядають і вирішують адміністративні справи. Сукупність органів (осіб) адміністративно-процесуальної юрисдикції становить єдину систему, за допомогою якої будь-які адміністративні справи вирішуються за загальними правилами, що встановлені державою. Однак різноманіття адміністративних проваджень, які в літературі за юрисдикційними ознаками об'єднані в групи: адміністративно-регулятивні провадження; адміністративно-судочинні провадження та адміністративно-деліктні провадження зумовлюють наявність певної специфіки всієї системи. Ця специфіка полягає в: а) множинності органів (осіб), уповноважених

розглядати і вирішувати індивідуальні адміністративні справи; б) неоднорідності органів (осіб) адміністративно-процесуальної юрисдикції.

Множинність органів (осіб), уповноважених розглядати і вирішувати індивідуальні адміністративні справи, характеризується тим, що розглядати і вирішувати їх можуть:

- уповноважені органи (посадові особи) виконавчої влади;
- уповноважені органи (посадові особи) місцевого самоврядування;
- неpubлічні суб'єкти права – органи (посадові особи) громадських організацій, підприємств, установ різних форм власності, у випадках, передбачених законами;

2) особи, які представляють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси. Особами, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права, свободи та законні інтереси в узагальненому вигляді виступають громадяни, державні органи, громадські органи, організації, підприємства, установи, заклади незалежно від форм власності. Як правило, ці особи в адміністративній справі мають особистий інтерес;

3) особи, які представляють та захищають інтереси інших осіб. Наприклад, в адміністративно-деліктних провадженнях інтереси особи, яка притягається до відповідальності, і потерпілого, можуть представляти захисники, а щодо неповнолітніх і осіб, які не можуть самі здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення, мають право представляти їх законні представники. Особливе місце у представництві інтересів громадянина або держави посідає прокурор. Він може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу.

4) особи, які сприяють адміністративним провадженням та здійсненню адміністративного судочинства [20].

Інші вчені (зокрема В.К. Колпаков) виділяють п'ять груп таких суб'єктів, а саме: 1) громадяни; 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату; 3) об'єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну

правосуб'єктність; 4) державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, посадові особи, наділені адміністративно-процесуальними правами та обов'язками; 5) інші державні органи та їх посадові особи [93].

На думку В. Колпакова, виходячи з різних ролі й призначення, змісту й обсягу повноважень, форм і методів участі, органи (посадових осіб) й громадян можна поділити на такі групи:

1) компетентні органи і посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають рух і долю справи;

2) суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий та його законні представники;

3) особи і органи, що сприяють здійсненню провадження: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті;

4) особлива група учасників провадження – громадські організації, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи правопорушників тощо [28, с. 345-346].

І. Коліушко та Р. Куйбіда пропонують своє бачення виокремлення групи учасників адміністративно-юрисдикційних проваджень, а саме: 1) за наявністю заінтересованості у результатах: а) заінтересовані особи (сторони, треті особи, їхні представники); б) учасники, які не мають заінтересованості у вирішенні справи (свідок, експерт, спеціаліст, перекладач та інші); 2) за роллю у судовому процесі: а) особи, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб); б) особи, які сприяють розгляду (свідки, експерти, спеціалісти); в) особи, які обслуговують судовий процес (перекладач, секретар судового засідання, судовий розпорядник) [94, с. 90-91]. Вважаємо вдалим і запропонований В. Авер'яновим поділ учасників на дві основні групи:

1) органи, уповноважені розглядати справи (суб'єкти адміністративної юрисдикції);

2) особи, які беруть участь у цих справах [95, с. 624].



Цікава точка зору наведена Л. Ковалем, на думку якого, яскравим прикладом для опрацювання суб'єктного складу в адміністративному процесі можливе на прикладі проваджень у справах про адміністративні правопорушення. У цьому провадженні беруть участь органи та особи, які виконують різні процесуальні функції. Вони позначаються терміном «суб'єкти провадження». Науковець вважає, що взагалі у будь-якому провадженні є «лідуючі» суб'єкти, які саме і вирішують проблемні супільно-правові відносини та беруть безпосередню участь у провадженні. Докладну характеристику їм дає законодавець, який виділяє їх у гл. 21 КУпАП «Особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення». До них належать: особа, притягнута до адміністративної відповідальності; потерпілий; законні представники особи, притягнутої до відповідальності, та потерпілого; адвокат; свідок; експерт; перекладач. Деякі із зазначених суб'єктів беруть участь у провадженні, оскільки під час розгляду справ про адміністративні правопорушення зачіпаються їхні інтереси, тому держава надає їм широкі права для забезпечення можливості їх активної участі в розгляді справ [96, с. 111]. Інші не мають особистої зацікавленості у справі, але все ж беруть у ній участь через потребу з'ясувати правду та повноцінно з'ясувати всі обставини справи.

Слід звернути увагу на роль понятого у такому провадженні, адже місце понятого так і не визначено у КУпАП та не набуло чіткого статусу у вигляді суб'єкта провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, окремі норми КУпАП містять посилення на присутність під час учинення окремих адміністративно-процесуальних дій такого учасника адміністративного провадження, як понятий. Зокрема, в ч. 2 ст. 264 КУпАП зазначено, що особистий огляд може провадити уповноважена на те особа однієї статі з оглядуваним у присутності двох понять тієї ж статі. У ч. 4 ст. 264 КУпАП ідеться про те, що огляд речей, ручної поклажі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється зазвичай у присутності особи, у власності (володінні)

якої вони перебувають. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано огляду за участі двох понятих у разі відсутності власника (володільця). Так само участь понятого як суб'єкта адміністративно-юрисдикційного провадження підкреслено й в Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженій наказом МВС України від 06.11.2015 року № 1376 [97] де, наприклад, в п. 12 зазначається, що «протокол особистого огляду та огляду речей підписують особа, яку було піддано оглядові та у якої оглядали речі, поняті та посадова особа органу поліції, яка його склала».

У результаті бачимо, що понятий усе ж виступає важливим суб'єктом провадження у справах про адміністративні правопорушення, до того ж маємо зауважити, що немає вказівки, хто може бути понятим, за винятком того, що під час особистого огляду такими учасниками мають бути особи тієї ж статі, що і оглядуваний. Як вихід з цієї ситуації вважаємо за необхідне доповнити КУпАП статтею 272-1 «Права та обов'язки понятого».

Усі особи, які беруть участь у розгляді справ про адміністративні правопорушення, реалізують свої права і виконують обов'язки на основі правовідносин, що склалися з іншими суб'єктами розгляду. Слід зазначити, що в теорії права правовідносини визначаються, як врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав і обов'язків. Відповідно, у справах про адміністративні правопорушення суб'єктами такого процесу є всі особи, що беруть участь у справі, незалежно від форми та обсягу їх прав та обов'язків.

Хоча учасники адміністративного процесу відіграють величезну роль, остаточне юридичне вирішення справи все одно приймається односторонньою волею домінуючого суб'єкта, який так чи інакше несе відповідальність не лише за власні правочини, а й за процесуальні дії учасників.

На жаль, в інших провадженнях, що входять до структури адміністративного процесу, такий детальний перелік суб'єктів відсутній. Лише зазначено, що основними суб'єктами вважаються громадяни, які мають

певний інтерес у справі (заявники, скаржники, приватні підприємці, які звертаються до відповідних державних органів тощо). В адміністративному провадженні можуть також фігурувати учасники, які сприяють його реалізації. Отже, можливо, необхідно встановити деякі обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, і сюди можуть бути залучені особи, які мають спеціальні знання (експерти, перекладачі та ін.). Тому варто розуміти, що відсутність чіткого переліку і для інших видів проваджень є прогалиною адміністративного законодавства. У разі неправильного визначення кола суб'єктів розгляд проваджень може не відповідати нормам чинних нормативно-правових актів України.

Ось, наприклад, у дисциплінарних провадженнях коло суб'єктів буде зовсім відрізнятися від вищенаведених. Там буде розглядатись роботодавець і працівник. Їх права та обов'язки будуть чітко визначені конкретним нормативно-правовим актом (такі нормативно-правові акти були наведені у попередніх розділах), або укладеним контрактом чи договором тощо.

Роботодавцями можуть бути державні та недержавні органи чи організації, в особі відповідних керівників, які мають право письмово видавати накази або розпорядження про прийом працівника на роботу або службу. Зазвичай перелік таких керівників з такими правами прописаний у нормативно-правових актах. Як правило, працівником є фізична особа, яка відповідає вимогам, встановленим законодавством (вік, стан здоров'я працівника, професійна кваліфікація тощо).

Аналізуючи дисциплінарно-правові норми, які регулюють права та обов'язки працівників як основного суб'єкта на місці роботи чи несення служби чітко не прописані у законодавстві.

Водночас, провадження за скаргами реалізується шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність суб'єктів владних повноважень через подання відповідної адміністративної скарги на дії чи його бездіяльність. Закон України «Про адміністративні процедури» учасниками адміністративного провадження називає: 1) особу, питання про право, свободу

чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті (адресат), у тому числі:

а) особу, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта (заявник);

б) особу, стосовно якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження;

в) особу, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою (скаржник);

2) іншу особу, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа) [3].

Наявність на сьогодні широкого кола суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень ще не свідчить про повну урегульованість їх процесуально-правового становища, адже й досі наявними є проблеми:

– чітко визначеного суб'єктного складу такого виду адміністративних проваджень;

– забезпечення якості реалізації під час адміністративно-процесуальної діяльності суб'єктами адміністративно-юрисдикційних проваджень свого процесуального статусу;

– неефективність захисту прав і законних інтересів громадян у процесі реалізації своїх повноважень;

– невизначеність дотепер процесуального статусу юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності та адміністративно-юрисдикційного провадження;

– відсутність в законодавстві, що регулює порядок здійснення адміністративного провадження, стандартних процесуальних термінів для позначення різних фізичних осіб як учасників адміністративного провадження [98, с. 410-411].

Розв'язання означених вище проблем сприятиме розвитку інституту адміністративно-юрисдикційних проваджень взагалі та відповідних проваджень зокрема.

Таким чином, сукупність органів, посадових осіб, уповноважених законом розглядати та вирішувати адміністративно-правові спори, розглядати адміністративні скарги, справи про адміністративні правопорушення, справи дисциплінарного характеру та застосування заходів адміністративного примусу, представляє систему суб'єктів адміністративної юрисдикції (адміністративно-юрисдикційних) проваджень.

Уточнюючи перелік суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень, слід сказати, що ними виступає певне коло осіб, які мають чітко окреслену в рамках законодавства правосуб'єктність, що включає в себе правоздатність і дієздатність. Як правило, в такому виді провадження основними суб'єктами є громадянин та держава.

В основі формування системи суб'єктів адміністративної юрисдикції лежить функціональна ознака, що підкреслює провідну роль адміністративного органу у забезпеченні кваліфікованого розгляду та вирішення адміністративної справи, а також вказує на необхідність розширення спеціалізованого юрисдикційного захисту, здійснюваного органами виконавчої влади.

Загалом, відповідних суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень можна класифікувати за характером процесуального статусу на три групи: 1) суб'єкти, що вирішують справу; 2) суб'єкти, щодо яких вирішується справа; 3) допоміжні учасники юрисдикційного провадження.

Така сукупність суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень має необхідні ознаки системи, адже:

– по-перше, вона складається з безлічі елементів – адміністративних органів, посадових осіб, на яких законом покладено здійснення адміністративної юрисдикції;

– по-друге, наявність взаємозалежності її складових;

– по-третє, здійснення усіма її ланками однотипної функції – адміністративної юрисдикції.

Підсумовуючи викладене, доречно окреслити наявні прогалини в чинному адміністративному законодавстві, вирішення, яких допоможе покращити нормативні положення організації адміністративно-юрисдикційних проваджень та врегулювати певні правові явища, серед яких:

1) унормувати в КУпАП процесуальний статус понятого, адже на сьогодні чітко не визначено роль та місце цього виду суб'єктів у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративно-юрисдикційних проваджень;

2) закріпити чіткий перелік суб'єктів для інших видів адміністративно-юрисдикційних проваджень та визначити їх правосуб'єктність;

3) регламентувати процесуальний статус юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності та адміністративно-юрисдикційного провадження.

Лише подолання зазначених прогалин і нормативних колізій, які фактично склалися в правовому регулюванні адміністративно-юрисдикційної діяльності в цілому, допоможе як можна скоріше покращити інститут адміністративно-юрисдикційних проваджень зокрема.

### **2.3. Стадія як структурний елемент адміністративно-юрисдикційного провадження**

Адміністративне право, адміністративний процес й адміністративне провадження пов'язані між собою як ціле і взаємозалежне. Адміністративний процес і адміністративні провадження співвідносяться як ціле і взаємозалежне. Між адміністративним процесом (цілим) і будь-яким з адміністративних проваджень (взаємозалежного від цілого) існують постійні, контактуючі між собою нерозривні взаємозумовлюючі і системоутворюючі зв'язки і відносини.

Усі адміністративні провадження складаються з чітко визначених дій, операцій, які будуть індивідуальними для різних видів адміністративного провадження. Такі дії прийнято називати стадіями, яким притаманні характерні ознаки:

1) вони здійснюються в певній послідовності, тобто одна стадія змінює попередню;

2) розташування стадій, а саме їх послідовність має не випадковий характер. Їх послідовність логічно визначена. Так, винесення постанови у справі не може передувати такій стадії, як збирання та оцінювання доказів, складання протоколу про адміністративні правопорушення тощо;

3) різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням стадії;

4) здійснення тієї або іншої стадії у тому або іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права [99].

Основними складовими елементами адміністративних проваджень є стадії, етапи й окремі дії, вони здійснюються у логічній послідовності уповноваженими на те суб'єктами. Як слушно наголошує В. Авер'янов, кожне окреме провадження становить собою певну єдність послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ [16, с. 487]. М. Тищенко, вважає, що структуру юрисдикційних адміністративних проваджень утворюють процесуальні стадії, їх етапи, а також процесуальні дії, що в сукупності виступають первинними складовими адміністративного процесу [16, с. 489]. Слід зрозуміти, що кожний вид адміністративного провадження має свою внутрішню будову, яка складається зі сукупності різних елементів [100, с. 13-15].

Будь-які адміністративні провадження включають декілька стадій (етапів) досягнення кінцевого результату розв'язання правового спору, якщо це є «конфліктним» провадженням. Такий стадійний розвиток процесуальної

діяльності є явищем, що зумовлено виключно об'єктивними обставинами. Окремі стадії є самостійними, хоча і взаємопов'язаними один з одним складовими елементами процесу. Для кожної стадії характерні специфічні функції, цілі та завдання. Тому кожна стадія відрізняється від іншої закінченістю здійснення тих цілей та завдань, які стоять на цьому етапі процесуальної діяльності. Так, першій стадії завжди властива мета стосовно започаткування (порушення) справи. Саме у розв'язанні цих завдань і полягає характер процесуальної діяльності, що визнаний всебічно регламентувати здійснення адміністративної юрисдикції через реалізації окремих адміністративних проваджень, як складових елементів адміністративного процесу.

Стадії відрізняються одна від одної своїми процесуальними наслідками, результатами процесуальної діяльності, що знаходить своє специфічне відображення у складанні відповідних процесуальних актів, що знаменують собою завершення даного етапу діяльності. Відтак, різні стадії відрізняються одна від іншої наступними критеріями: а) характером та формами процесуальної діяльності; б) її цілями та завданнями; в) суб'єктами здійснення; г) правовими наслідками, кінцевими результатами процесуальної діяльності.

Відтак, стадії можна розглядати як самостійні частини адміністративно-процесуальної діяльності, що мають на меті досягнення кінцевого результату. «Особливе значення стадій у характеристиці адміністративної процедури, – наголошує Н. Губерська, – полягає в тому, що саме вони відбивають логічну послідовність розвитку відповідного адміністративного провадження. Стадії наслідують одна одну, і кожна попередня стадія закладає основу для наступної. Як правило, нова стадія розпочинається лише тоді, коли офіційно закінчується попередня» [101, с. 12].

І. Голосніченко та М. Стахурський виділяють в самостійну стадію провадження попереднє адміністративне розслідування [102], тобто так зване «підготовче провадження», яке, виходячи з вимог КУпАП, передбачає що до



процедури розгляду справи, посадова особа з'ясовує такі питання: чи належить до їхньої компетенції розгляд цієї справи; чи є обставини, що виключають можливість розгляду справи суддею, членом колегіального органу, посадовою особою; чи правильно складено протокол про адміністративне правопорушення й інші протоколи, передбачені КУпАП; чи правильно оформлено інші матеріали справи; чи є обставини, що виключають провадження у справі; чи достатньо наявних у справі матеріалів для розгляду за суттю; чи є клопотання та відводи [79].

Водночас, В. Перепелюк, в цілому, підтримуючи виділення вказаних вище стадій, вважає, що стадію оскарження постанови слід вилучити із зазначеного провадження на тій підставі, що процедури розгляду скарги, на його думку, формують самостійне провадження [103], проте така позиція не підтримується нині більшістю фахівців адміністративного права.

У правовій науці існує перелік основних процесуальних стадій, який є обов'язковим для будь-якого виду провадження. Так, на думку Н. Губерської, доцільно виділяти: 1) стадію аналізу ситуації та порушення адміністративної справи; 2) стадію прийняття (ухвалення) рішення в справі є центральною стадією будь-якої адміністративної процедури, під час якої дається юридична оцінка зібраної інформації; усебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини й ухвалюється конкретне рішення; 3) стадію оскарження (або опротестування) рішення в справі має факультативний характер, тобто може не використовуватись у деяких видах адміністративних процедур; 4) стадію виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення [104, с. 13-15].

Переважає більшість вчених стоять на позиції виділення чотирьох стадій провадження, а саме:

- 1) порушення справи про адміністративне правопорушення;
- 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення й винесення по справі постанови;

3) оскарження (або опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення (виникає в тих випадках, коли особа, яку притягають до адміністративної відповідальності, або потерпілий, не згодні з винесеною відносно них постановою. Постанову по справі може опротестувати прокурор);

4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [16, 105].

Серед вчених не має єдиної позиції щодо виділення остаточного переліку стадій адміністративно-юрисдикційного провадження. Одні вчені виділяють чотири стадії (адміністративне розслідування: а) порушення справи; б) встановлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю; розгляд справи: а) підготовка справи до розгляду і заслуховування; б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення постанови до відома; перегляд постанови: а) оскарження, опротестування постанови; перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення; виконання постанови: а) звернення постанови до виконання; б) безпосереднє виконання [106, с. 202; 16, с. 519; 107, с. 308]), другі – п'ять стадій (порушення справи та попереднє адміністративне розслідування; розгляд справи про адміністративний проступок; винесення рішення по справі; оскарження або опротестування рішення по справі і його перегляд; виконання постанови у справі [108, с. 74-77]), треті взагалі шість стадій (порушення справи; адміністративне розслідування; розгляд справи; винесення постанови; перегляд постанови; виконання постанови [109, с. 196]).

Разом з тим є й ті вчені, які передбачають існування трьох узагальнених стадій: початкова (підготовча), яка включає підготовку, вироблення проекту та забезпечення прийняття певного управлінського рішення (акта); основна, що пов'язана із прийняттям такого рішення та організацією його виконання; заключна, яка охоплює етап реалізації прийнятого рішення та контроль за правильністю його виконання і відповідністю результатів [110, с. 146].

Попри вказані розбіжності у трактуванні стадій адміністративно-юрисдикційного провадження та їх класифікації, усі підходи можуть бути загальноновизнаними та логічно обґрунтованими, дивлячись на вид адміністративно-юрисдикційного провадження. Так, доречно підтримати думку М. Коваліва про те, що навряд чи ми зможемо знайти у логічно вибудованій системі стадій провадження у справі про адміністративне правопорушення місце самостійної стадії адміністративного розслідування. У цьому немає і логічних підстав та об'єктивної потреби [111, с. 4-9]. У свою чергу, логічні або стадійні критерії, які виділяє С. Комісаров, мають власну адміністративно-процесуальну форму їх здійснення, що свідчить про те, що у межах аналізованого провадження виділяються адміністративно-процесуальні форми порушення адміністративної справи, розгляду справи про адміністративне правопорушення, оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення, виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення [112, с. 90].

Слід вказати й те, що кожній стадії адміністративно-юрисдикційного провадження притаманні певні норми, на яких вона будується, регламентується порядок її виконання, регулюється процесуальний статус суб'єктів (учасників) провадження. Для прикладу початкова стадія адміністративно-юрисдикційного провадження у вигляді порушення справи завжди будується на нормах, що:

- 1) встановлюють порядок порушення провадження у справі, визначення ситуацій, за наявності яких орган виконавчої влади, посадова особа зобов'язана розпочати провадження, а також випадки порушення справи з ініціативи іншої сторони;

- 2) визначають місце та час розгляду справи, належне оформлення виклику заінтересованих учасників, наслідки неявки особи за викликом органу виконавчої влади;

- 3) передбачають підстави порушення адміністративної справи, порядок подання та оцінки доказів у справі;

4) передбачають основні умови розгляду адміністративних справ у колегіальному та одноосібному порядку;

5) встановлюють обов'язок з'ясування фактичних обставин справи, порядок заслуховування сторін, показань свідків, експертів, огляду та ознайомлення з документами тощо;

6) передбачають умови, за яких може настати призупинення провадження у справі або його припинення, наприклад, у разі недієздатності сторони, що виявилася, пропуску встановленого законом терміну тощо;

7) визначають правила оформлення протоколу, в якому мають бути відображені всі істотні обставини, що стосуються процедури розгляду справи та її подальшого рішення.

Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення оголошується, хто розглядає справу, яка справа підлягає розгляду, хто та на підставі якого закону притягується до адміністративної відповідальності; встановлюється факт явки фізичної особи, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, інших осіб, які беруть участь у розгляді справи; перевіряються повноваження законних представників фізичної особи, захисника та представника; з'ясовується, чи повідомлено учасників провадження у справі в установленому порядку; встановлюються причини неявки учасників провадження у справі та приймається рішення про розгляд справи без зазначених осіб або про відкладення розгляду справи; роз'яснюються особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки; розглядаються заявлені відводи та клопотання [113, с. 385].

Водночас, стадія винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення будується як правило на нормах, що:

– встановлюють підстави винесення постанови. За загальним правилом, вони мають бути викладені в мотивувальній частині постанови, де вказуються норми матеріального права, що підлягають застосуванню, докази, що стали підставою для винесення ухвали. Наприклад, згідно статті 283 Кодексу України про адміністративні правопорушення постанова повинна містити:

найменування органу (прізвище, ім'я та по батькові, посада посадової особи), який виніс постанову; дату розгляду справи; відомості про особу, стосовно якої розглядається справа (прізвище, ім'я та по батькові (за наявності), дата народження, місце проживання чи перебування; опис обставин, установлених під час розгляду справи; зазначення нормативного акта, що передбачає відповідальність за таке адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення. Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сферах забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, крім даних, визначених частиною другою цієї статті, повинна містити відомості про: дату, час і місце вчинення адміністративного правопорушення; транспортний засіб, який зафіксовано в момент вчинення правопорушення (марка, модель, номерний знак); технічний засіб, яким здійснено фото або відеозапис (якщо такий запис здійснювався); розмір штрафу та порядок його сплати; правові наслідки невиконання адміністративного стягнення та порядок його оскарження; відривну квитанцію із зазначенням реквізитів та можливих способів оплати адміністративного стягнення у вигляді штрафу [79];

– визначають строки винесення постанови. Зазвичай терміни визначаються нормативними актами стосовно різних категорій справ, а також до осіб, що звертаються;

– регламентують порядок винесення постанови, її оформлення, вручення заінтересованим особам. Досить докладно цей комплекс питань регулюється законодавством, наприклад, у провадженні у справах про адміністративні правопорушення;

– визначають умови, пов'язані з необхідністю внесення змін і доповнень до прийнятої у справі постанови, а також її скасування органом, який прийняв цю постанову.

Попри усталену позицію вчених щодо виділення саме стадій адміністративно-юрисдикційного провадження, деякі правники, враховуючи загальнотеоретичні напрацювання, а також практику діяльності

правозастосовчих органів, пропонують навпаки провадження у справах про адміністративні проступки поділяти на етапи: 1) виявлення та фіксація факту адміністративного проступку; 2) розгляд справи про адміністративний проступок; 3) прийняття відповідного рішення; 4) оскарження та опротестування постанови у справі; 5) звернення до виконання; 6) виконання накладеного стягнення [114, с. 166-167].

У підсумку стадійність адміністративно-юрисдикційних проваджень є неоднаковою, що негативно відбивається на функціонуванні системи органів, уповноважених вирішувати такі справи, особливо про адміністративні правопорушення. Більше того, розширене коло суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції ускладнює становлення однакових та максимально ефективних етапів провадження справ про адміністративні правопорушення. Важливим також є усунення дублювання тотожних примусових повноважень різних органів [114, с. 166-167].

До речі, на відміну від класичних видів адміністративно-юрисдикційних проваджень, в окремих видах адміністративного судочинства етап виконання рішення у справі буде обов'язковим, оскільки реалізація окремих прав, наданих громадянам і організаціям, і покладених на них обов'язків вимагає так званого адміністративного супроводу.

Що ж стосується саме стадій адміністративно-юрисдикційних проваджень, також варто зазначити, що вони мають індивідуальні, додаткові стадії та етапи, більш детальну характеристику яких дисертантом буде опрацьовано у наступному розділі.

На підставі викладеного можна охарактеризувати стадії як структурні елементи адміністративно-юрисдикційного провадження, а саме є два основних види стадій:

1) обов'язкові (конститутивні) стадії, які є неодмінними частинами такого провадження, без них його виникнення, існування та розвиток взагалі неможливий. Сутність цієї групи стадій адміністративно-юрисдикційного провадження полягає у тому, що вони здійснюються по кожній

адміністративній справі, яка закінчується остаточним юридичним вирішенням і тому мають розглядатись як обов'язкові, за винятком випадків, коли справа припиняється в попередній стадії. До них відносимо:

- а) збір інформації та встановлення фактів;
- б) прийняття рішення;
- в) реалізація прийнятого рішення;

2) додаткові стадії адміністративно-юрисдикційного провадження, на відміну від обов'язкових, виникають виключно за волевиявленням учасників такого процесу й за відсутності такого волевиявлення взагалі можуть і не виникнути. Такі стадії здійснюються виключно у випадках необхідності, обумовленої обставинами конкретної адміністративної справи. До них відносяться апеляційне та касаційне оскарження, а також перегляд прийнятого рішення за умов нововиявлених обставин.

Стадії можна подовжувати, розбивати на окремі дії, називати основними або другорядними, давати їм різні назви тощо. Важливо, що ці етапи повинні в кінцевому підсумку відображати повну і точну картину процедури як серії окремих дій або операцій, що здійснюються в рамках забезпечення виконання адміністративно-правових норм.

Єдиного загально-визначеного переліку стадій як загального адміністративного провадження, так і його видів, у нормативно-правових актах не має. Певною мірою такий стан справ сприяв неповному розгляду адміністративних справ, тим самим порушуючи права і свободи громадян та не виконуючи повний захист суспільно-правових відносин, підтвердженням чого є значна кількість матеріалів правозастосовної практики. Водночас, суттєвим кроком для унормування переліку стадій адміністративного провадження стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», до яких законодавцем віднесено: ініціювання адміністративного провадження, початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення, дослідження обставин справи та збирання доказів, розгляд та вирішення справи. Також із метою забезпечення належного, об'єктивного та швидкого

з'ясування обставин справи за рішенням адміністративного органу може проводитися слухання у справі [3].

Попри законодавче встановлення стадійності адміністративного провадження відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру», доцільним здається приведення інших нормативно-правових актів до його положень.

Підсумовуючи викладене, слід вказати, що стадіям адміністративно-юрисдикційного провадження притаманно специфічні риси, серед яких те, що вони:

- а) є самостійною частиною провадження;
- б) мають свої специфічні завдання;
- в) особливе коло учасників провадження;
- г) передбачають сукупність юридичних дій, що здійснюються у певній логічній послідовності та встановлених часових межах;
- д) завершуються прийняттям рішення, закріпленого спеціальним процесуальним документом.

## **Висновки до Розділу 2**

Вивчення правових та організаційних основ здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень дозволило сформулювати такі висновки:

1. Встановлено, що кожен з видів адміністративно-юрисдикційних проваджень має велику кількість притаманних саме для їх виду нормативно-правових актів. До основних нормативно-правових документів віднесено Конституцію України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Митний кодекс України; Повітряний кодекс України; Закони України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Національну Гвардію України», «Про автомобільний транспорт» та ін.

2. Окреслено проблеми процесуально-правового становища суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень, серед яких: – відсутність чітко



визначеного суб'єктного складу такого виду адміністративних проваджень; – неналежне забезпечення якості реалізації під час адміністративно-процесуальної діяльності суб'єктами адміністративно-юрисдикційних проваджень свого процесуального статусу; – неефективність захисту прав і законних інтересів громадян у процесі реалізації своїх повноважень; – невизначеність дотепер процесуального статусу юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності та адміністративно-юрисдикційного провадження; – відсутність в законодавстві, що регулює порядок здійснення адміністративного провадження, стандартних процесуальних термінів для позначення різних фізичних осіб як учасників адміністративного провадження.

3. Стадії охарактеризовано як структурні елементи адміністративно-юрисдикційного провадження, яких поділено на: 1) обов'язкові (конститутивні) стадії, які є неодмінними частинами такого провадження, без них його виникнення, існування та розвиток взагалі неможливий; 2) додаткові, стадії, що на відміну від обов'язкових, виникають виключно за волевиявленням учасників такого процесу й за відсутності такого волевиявлення взагалі можуть і не виникнути. Такі стадії здійснюються лише у випадках необхідності, обумовленої обставинами конкретної адміністративної справи.

### РОЗДІЛ 3

## ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

### 3.1. Провадження у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративно-юрисдикційних проваджень

Подолання принципових прогалин і нормативних колізій, які фактично склалися в правовому регулюванні проваджень у справах про адміністративні правопорушення як різновиду адміністративно-юрисдикційних проваджень, об'єктивно неможливе без ґрунтовного наукового аналізу наявних проблем та визначення шляхів їх розв'язання.

Отже, складним правовим явищем, що характеризується різними сторонами свого змісту, є провадження у справах про адміністративні правопорушення. Як і будь-яке інше адміністративне провадження, воно, може бути найповніше охарактеризовано лише за умови його розгляду у різних зв'язках та аспектах. Наразі маємо зауважити, що за основу переважно обирається загальне визначення адміністративного провадження, під яким прийнято розуміти нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, який направлений на законний та об'єктивний розгляд і вирішення адміністративних справ, які мають спільний предмет [115], що переважно складає адміністративно-процесуальні відносини. У цьому сенсі провадження у справах про адміністративні правопорушення характеризується як специфічна форма діяльності та зв'язків (відносин) різних суб'єктів, учасників цього процесу у конкретних правовідносинах.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення знаходить своє основне нормативне закріплення в нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення, де зазначено, що його завданням є:

своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, 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 [79].

У цьому нормативно-правовому акті відображено правовий статус учасників провадження, загальні правила процесуальної діяльності в межах провадження, описані конкретні стадії провадження, встановлені особливості процесу доказування тощо. Однак це не єдиний правовий документ, що можна вважати джерелом правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення. Особливості такого виду проваджень у певній сфері суспільних відносин розкриваються також в окремих законах та підзаконній нормотворчості, серед яких, як приклад, можна назвати Митний кодекс України, Повітряний кодекс, Закон України «Про автомобільний транспорт», Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджену наказом МВС України від 06.11.2015 р. № 1376, та ін. Це пов'язано із поширенням деліктної нормотворчості та закріпленням окремих складів адміністративних проступків не лише КУпАП, але й підзаконними нормативними актами, що протирічить усталеній концепції виключного формування складів адміністративних проступків в єдиному кодифікованому акті.

На сьогодні КУпАП, як основний правовий акт, у якому сконцентрована домінуюча кількість адміністративно-процесуальних норм, мало відповідає умовам нової адміністративної ідеології, що започаткована в Концепції адміністративної реформи в Україні, поступово втрачає своє значення як інструмент забезпечення законності і потребує ґрунтовного оновлення [116, с. 31-32]. Свідченням тому є наявність широкого кола прогалин юридичного змісту цього кодифікованого акту та його процесуальних положень, як-то:

- 1) нерідкість розгляду справи про адміністративні правопорушення без участі осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності;

2) відсутність у матеріалах справ даних про виклик свідків та потерпілих на розгляд справи;

3) процесуальне незакріплення відводів, пояснень та заперечень осіб, що беруть участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення, та інші важливі моменти провадження у справі;

4) недосконалість нормативного закріплення процедури накладання стягнень як в адміністративному, так і у судовому порядку за цим кодексом.

Зокрема у ст. 246 КУпАП міститься загальні положення про те, що «порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судах визначається цим Кодексом та іншими законами України», але конкретний порядок КУпАП не визначає, а тим більше незрозуміло, якими ще законами слід керуватися. Крім того, при розгляді справ безпосередньо за КУпАП не передбачається таких процесуальних гарантій, як відкладання розгляду справи, перерва у розгляді справи, зупинення розгляду справи, перегляд справи за нововиявленими обставинами тощо. Це породжує суперечливі ситуації, коли, наприклад, неможливість зупинення розгляду справи породжує два паралельних процеси.

Вирішити цю проблему можна за допомогою аналізу та порівняння практичного досвіду зарубіжних країн щодо проваджень у справах про адміністративні правопорушення, для того щоб оновити та покращити українське законодавство з урахуванням корисних для правосуддя здобутків країн ЄС.

В інших країнах виділяють дві моделі формування адміністративно-деліктного законодавства. Перша модель направлена на вивчення та запозичення досвіду Франції та Німеччини, а також інших країн Європи. Друга модель спрямована на досвід пострадянських країн.

У більшості країн Європи справи про адміністративні правопорушення належать до сфери кримінального права, тобто такі порушення вважаються видом кримінальних проступків. Законодавча основа зарубіжних країн є

доволі широкою та різноманітною. Нормативно-правові акти європейських держав містять норми процесуального та матеріального права. Більшість країн мають закони, які містять як процесуальну основу адміністративного провадження, так і загальні матеріальні норми, тобто адміністративно-деліктне законодавство відображене в актах змішаного характеру [117, с. 129-132]. Закон Королівства Іспанії «Про правовий режим публічної адміністрації і загального адміністративного провадження» від 1992 року хоч і має назву процедурного закону, однак сам акт містить загальні положення про адміністративні правопорушення [118].

У країнах колишнього СРСР має місце застосування положень кримінального законодавства під час розгляду справ про адміністративні правопорушення. Проте застосування кримінальних санкцій за результатом розгляду даних справ є недопустимим, оскільки адміністративна відповідальність відрізняється від кримінальної саме меншою суворістю санкції. Таким чином, регламентація адміністративного провадження залежить від співвідношення кримінального та адміністративно-деліктного законодавства. Порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути врегульований нормами кримінального закону, нормами кодексу про адміністративні проступки та одночасно нормами кримінального закону та нормами адміністративно-деліктного законодавства. В останньому разі норми кримінального законодавства поширюються на порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, за виключенням особливостей, визначених нормативно-правовим актом про проступки [117, с. 129-132].

У Деліктно-процесуальному Кодексі Естонської Республіки говориться про те, що особа не може бути притягнута до адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення, доки в порядку, визначеному Кодексом, не буде встановлена його винність у здійсненні такого правопорушення. Незвичним для адміністративно-деліктного законодавства Естонії є також закріплення принципу поваги людської гідності. Таким чином,

закріплення принципів в адміністративно-деліктному законодавстві різних країн має свої особливості. Зазначимо, що закріплення подібних положень має важливе значення для здійснення законного та неупередженого правосуддя.

Рада Європи рекомендує під час реалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративно-юрисдикційних проваджень дотримуватись вісьма принципами:

- 1) закон визначає адміністративні санкції і обставини їх застосування;
- 2) закон, що пом'якшує або скасовує адміністративну відповідальність за проступок, має зворотну силу;
- 3) до особи не може бути застосоване адміністративне стягнення двічі за одне й те саме правопорушення;
- 4) владні органи не повинні зволікати у визначенні обставин справи під час процедури стягнення;
- 5) будь-яка адміністративна процедура стягнення щодо особи припускає завершальне рішення;
- 6) особа, яка притягується до відповідальності, повинна мати низку прав: на попередню інформацію про правопорушення, мати в розпорядженні достатній час для підготовки захисту, враховуючи складність справи і суворість стягнень, бути проінформованою про докази, зібрані проти неї, висловлювати свої заперечення до накладення стягнення;
- 7) тягар доказування покладається на адміністративну владу;
- 8) адміністративний акт про стягнення підлягає перевірці принаймні на предмет законності перед незалежними і неупередженими органами влади, заснованими на підставі закону.

Закріплення таких принципів гарантує сто відсотковий захист особи, яка притягується до адміністративної відповідальності.

Отже, з метою покращення адміністративно-деліктного законодавства потрібно звертатися до міжнародного досвіду регламентації адміністративного провадження. Відтак, кожна держава має різне бачення адміністративно-деліктного законодавства, але кожна з них має свій важливий

досвід, що стосується проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Імплементация таких положень допоможе удосконалити вітчизняне законодавство, усунути певні прогалини та забезпечити тісне співробітництво з ЄС.

Після опрацювання IV Розділу КУпАП та наукової літератури розуміємо, що провадження у справах про адміністративні правопорушення є самостійним інститутом адміністративно-процесуального права, покликаним виконувати специфічні завдання юрисдикційного характеру, адже наявні риси властиві процесуальним нормам будь-яких юрисдикційних форм, а саме: вони мають процедурний характер, встановлюючи порядок провадження, форми та методи діяльності учасників процесу та реалізації заходів юридичної відповідальності; регулюють відносини у сфері тієї частини охоронної діяльності та охоронних правовідносин, що складаються під час боротьби держави та її органів із різними протиправними посяганнями на інтереси держави, суспільства та особистості; регламентують юрисдикційну діяльність відповідних державних органів та посадових осіб, пов'язану із застосуванням штрафних (каральних) санкцій до осіб, винних у скоєнні правопорушень.

Попри схожі риси, адміністративне провадження слід розглядати саме в системі адміністративно-процесуального права. Найчастіше цей термін використовують для характеристики предметних ознак адміністративного процесу у значенні системи процесуальних дій його учасників, що реалізуються у формі процесуальних відносин. У цьому сенсі адміністративне провадження розглядається як частина адміністративного процесу, а процес – як сукупність проваджень, розмежованих цілями, завданнями та предметом здійснення управлінських дій. Такий підхід наразі є визначальним у правничій науці, проте слід виділяти й інші міркування щодо співвідношення адміністративного процесу та адміністративного провадження.

Наразі/наприклад, на думку В. Богуцького та В. Мартиновського, провадження загалом – це вид процесуальної діяльності, врегульований законом порядок вирішення певної групи справ [119, с. 5].

У питанні співвідношення адміністративного процесу та адміністративного провадження досить чітко простежується тенденція розглядати ці два поняття як ціле (процес) та частина (провадження), а процес, у свою чергу, – сукупність проваджень. Так само адміністративно-процесуальну діяльність, здійснену у межах конкретної адміністративної справи, В. Колпаков та О. Кузьменко називають провадженням в адміністративній справі або адміністративним провадженням. Тим самим, адміністративно-процесуальна діяльність, на їх думку конкретизується і об'єктивується у межах конкретних адміністративних проваджень. Саме вони – адміністративні провадження є структурними складовими адміністративного процесу, а їх сукупність – носієм ознак адміністративного процесу [93, с. 211].

Усі види адміністративних проваджень мають низку подібних, найсуттєвіших властивостей, характерних для адміністративного процесу взагалі, у той час кожен вид характеризується окремими ознаками. Залежно від спеціалізації процесуальної діяльності можна назвати критерії класифікації видів проваджень, серед яких: приналежність суспільних відносин до певної сфери публічного адміністрування; функціональна ознака адміністративної юрисдикції; кінцевий результат провадження; характер індивідуально-конкретних справ [120, с. 13].

Очевидним є те, що під провадженням в справах про адміністративні правопорушення розуміють сукупність нормативно визначених процесуальних дій уповноважених посадових осіб направлених на виявлення факту адміністративного проступку, порушення за ним справи та вирішення її у відповідності із законом [115].

В той же час поняття адміністративно-юрисдикційного провадження ширше ніж поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення, тому що регламентує не лише процесуальний порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення, яке починається порушенням справи та винесенням по ній рішення та його виконанням, а також порядок вирішення процесуальних питань, що виникають, наприклад,



при оформленні матеріалів при наявності обставин, що виключають провадження в справах про адміністративні правопорушення, хоча проступок було вчинено; при застосуванні заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та ін. Ці процесуальні дії виходять за межі провадження в справах про адміністративні правопорушення, хоча в той же час є предметом правового регулювання адміністративно-юрисдикційного провадження [115]. Останнє є узагальненою категорією, а тому під час виділення основних ознак провадження у справах про адміністративні правопорушення слід враховувати ознаки адміністративно-юрисдикційного провадження взагалі, серед яких:

- 1) наявність певного правового конфлікту (спору);
- 2) окремий предмет правового спору (наприклад, «предметом адміністративних проступків виступають не лише фізичні тіла, але й інші, «неречові» явища об'єктивного світу» [121, с. 193-194];
- 3) наявність визначеного законом кола суб'єктів, що беруть участь у вирішенні індивідуальних справ;
- 4) правова оцінка дій чи бездіяльності осіб, які притягуються до відповідальності;
- 5) прийняття за наслідками розгляду справи індивідуального адміністративно-юрисдикційного акту. Сукупність зазначених ознак та послідових процесуальних дій, які є своєрідним засобом реалізації й забезпечення матеріальних норм адміністративного права, підкреслюють специфіку відповідного провадження як різновиду адміністративно-юрисдикційного провадження, що в цілому здійснюється на підставах та в межах нормативно-правового регулювання [122, с. 37].

Загалом провадження у справах про адміністративні правопорушення забезпечує реалізацію адміністративно-примусових заходів в межах адміністративно-юрисдикційної діяльності, як самостійного виду правоохоронної діяльності, що має конкретні прояви, насамперед у такому виді проваджень, та виражається у застосуванні на основі адміністративно-

процесуальних норм заходів адміністративного примусу до осіб, які скоїли адміністративні правопорушення. Саме адміністративний примус з притаманними йому ознаками, серед яких наявність правопорушення чи превенція його скоєння, нормативна регламентація, змагальна процедура, видання юрисдикційного акту, є основною умовою для визнання заходів адміністративно-правового примусу одним із видів адміністративної юрисдикції та підставою провадження у справах про адміністративні правопорушення як різновиду адміністративно-юрисдикційного провадження.

Провадження у справах про адміністративне правопорушення, виступаючи невід'ємним компонентом адміністративного процесу та різновидом адміністративно-юрисдикційних проваджень, становить складне системне явище, комплекс пов'язаних і взаємообумовлених процесуально-правових процедур, що характеризуються однорідністю процесуальних відносин, яким властива певна предметна спрямованість, що охоплює одну або декілька процесуальних стадій, спрямованих на кінцевий правовий результат.

Виділення провадження у справах про адміністративні правопорушення серед інших адміністративно-юрисдикційних проваджень здійснюється за сукупністю ознак, послідовне використання яких відображає його специфіку з різних підстав, у яких закладено його найбільш типові властивості. Попри безліч критеріїв, за якими може здійснюватися таке відмежування, слід назвати ознаки, що вказують на його важливі відмінності від інших адміністративно-юрисдикційних проваджень. Зауважимо, що, залежно від ступеня узагальненості проведеної класифікації, зазначене провадження може розглядатися як видовий компонент комплексного адміністративного провадження, що складається з сукупності родових адміністративно-юрисдикційних проваджень або повністю його самостійний вид.

Здається, що найбільш оптимальним критерієм класифікації, що розкриває найбільш суттєві особливості провадження у справах про

адміністративні правопорушення від інших видів адміністративно-юрисдикційних проваджень, є характер індивідуально-конкретних справ.

Основною ознакою провадження у справах про адміністративні правопорушення є наявність правового конфлікту, специфіка якого обумовлена публічним, а саме адміністративно-правовим характером правовідносин, що порушуються та за що законодавством передбачено застосування заходів адміністративної відповідальності. Від інших видів адміністративно-юрисдикційних проваджень дане провадження відрізняється своєю цільовою спрямованістю, завданнями та підставами виникнення, оскільки цілі провадження саме і полягають у своєчасному виявленні фактів протиправного діяння, збиранні доказів та застосуванні до винних заходів адміністративного покарання.

Підставою виникнення провадження є скоєння правопорушення, за яке адміністративно-деліктним законодавством встановлено адміністративну відповідальність. Відтак, цей вид провадження розгортається у сфері дії загальнообов'язкових правил, порушення яких тягне за собою реалізацію штрафних санкцій, що є заходами адміністративної відповідальності. Сукупність зазначених ознак виявляється у кожному окремому провадженні у справах про адміністративні правопорушення незалежно від галузевої належності правопорушень (у сфері транспорту, зв'язку, встановленого порядку управління, охорони праці, природного середовища тощо), в якій виникають правовідносини, пов'язані із застосуванням заходів адміністративної відповідальності.

Відміні ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення, що визначають його самостійність, виявляються у специфіці його змістовної сторони, яка розкривається шляхом встановлення факту управлінського впливу у певній сфері публічного адміністрування, що здійснюється державними органами та посадовими особами, наділеними владними повноваженнями щодо застосування заходів адміністративного покарання. Виходячи з цього визначається особливий характер матеріально-

правових норм і відносин, що реалізуються в даному провадженні, обумовлений їх приналежністю до певної сфери публічного адміністрування.

Інша відмінна особливість провадження у справах про адміністративні правопорушення виявляється в тому, що воно виникає та здійснюється за ініціативою суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності (у тому числі судів (суддів), посадових осіб), наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями у певній сфері.

Вважаємо за доцільне зазначити, що провадження у справах про адміністративні порушення мають здійснюватись у логічному порядку та складаються з певних стадій. Проте, чітко зафіксованих норм, які б розкривали зміст стадій в адміністративному провадженні у законодавстві України відсутні.

Опрацювання наукової літератури дає право стверджувати, що різні точки зору щодо стадій не мають важливого значення, адже вони мають одну мету та направлені на досягнення одного кінцевого результату. Вважаємо, що для проваджень у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративно-юрисдикційних проваджень ключовими є такі стадії:

1) аналіз ситуації, під час якої вивчається та збирається інформація про факти скоєння правопорушення. Після чого факти та висновки фіксуються у вигляді схем, протоколів, порівнянь, звітів; 2) ухвала рішення суб'єктом влади, яке має обов'язковий характер; 3) можливість оскарження рішення суб'єкта влади; 4) виконання рішення.

Центральною фігурою в провадженні у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративно-юрисдикційних проваджень є особа, яку притягують до адміністративної відповідальності. Навколо неї, власне, і концентрується процесуальна діяльність всіх інших суб'єктів провадження.

Порядок здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення закріплено в розділі IV КУпАП. Саме з цього розділу

можна виокремити та скласти класифікацію принципів зазначеного провадження.

При опрацюванні наукових праць розуміємо, що у адміністративістів зовсім різні погляди на те, які принципи притаманні провадженням у справах про адміністративні правопорушення, розглянемо декілька з них. Так, С. Гончарук серед принципів виділяє: законність, охороне інтересів й держави, об'єктивне істине, публічність, гласність, рівність та змагальність сторін [123, с. 22].

Комзюк А. зазначає про наступні принципи: законність, розгляд справи про адміністративний проступок на засадах рівності громадян, презумпція невинуватості, забезпечення права на захист, встановлення об'єктивної (матеріальної) істини, публічність (офіційність), гласність (відкритість) розгляду справи, безпосередність, самостійність і незалежність суб'єктів адміністративної юрисдикції в прийнятті рішень і підпорядкування їх лише закону, національна мова провадження [71, с. 48].

Манжула А. значно розширює такі принципи, виокремлюючи серед них принципи: законності; охорони інтересів держави й особи; публічності (офіційності); самостійності й незалежності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень; гласності; поєднання диспозитивності й імперативності; рівності учасників процесу перед законом; оперативності й економічності; провадження процесу національною мовою; принцип установлення об'єктивної (матеріальної) істини; права на захист [124, с. 103]. Майже аналогічні принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення виділяє Д. Бортняк [125, с. 180] та О. Глібко [126, с. 139].

Аналіз правової природи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення дозволяє їх кваліфікувати на загальні та спеціальні. Таку думку поділяє О.В. Ковальова, пропонуючи до загальних принципів адміністративно-деліктного провадження відносити принципи презумпції невинуватості й верховенства права, законності, правової (юридичної) визначеності, заборони свавілля, доступу до правосуддя,

дотримання прав людини, недискримінації й рівності перед законом, та до спеціальних принципів: публічності (гласності); самостійності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень; установлення об'єктивної істини; оперативності; економічності [127, с. 30].

Отже, до загальних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення слід віднести принципи: гуманізму, законності, справедливості, рівності всіх учасників провадження перед законом, повноти та об'єктивності дослідження обставин справи; забезпечення кожному права на повагу його гідності; забезпечення кожній людині права на свободу та особисту недоторканність; забезпечення права на оскарження дій і рішень посадових осіб та відповідних органів.

До спеціальних пропонуємо віднести принцип поєднання гласності та конфіденційності, а також безпосередності дослідження доказів.

Формування системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення було розпочато ще радянською наукою. Тому прогалиною є те, що не було нормативно закріплено оновленої системи принципів в законодавстві України. Вважаємо, що майбутнє нормативне закріплення оновленої системи принципів стане важливим соціальним орієнтиром для створення законних підстав притягнення до адміністративної відповідальності, а це у свою чергу дозволить остаточно наблизитись до розв'язання проблеми формування України як правової держави [128, с. 154].

На підставі аналізу відповідних доктринальних положень адміністративного права та механізму правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення необхідно зробити висновок, що провадження у справах про адміністративні правопорушення слід розуміти як окремий самостійний вид адміністративно-юрисдикційних проваджень, врегульований системою адміністративно-процесуальних норм, що становить собою складне системне явище, комплекс пов'язаних і взаємообумовлених процесуально-правових процедур, спрямованих на всебічний, повний, об'єктивний розгляд адміністративної справи по суті, винесення рішення або

постанови та їх виконання щодо захисту загальних прав і свобод, визначених суспільством та закріплених у нормах права, на яке спрямоване протиправне діяння.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення слід виділяти в якості окремого виду адміністративно-юрисдикційного провадження, що має важливе місце у його системі, де основними ознаками є:

- 1) цільова спрямованість у реалізації заходів адміністративної відповідальності;
- 2) змістовий компонент, що становить індивідуально-конкретну справу у вигляді адміністративно-правового спору, підставою якого є адміністративне правопорушення;
- 3) наявність особливої сфери публічного адміністрування, в якій виникає адміністративно-правовий спір;
- 4) здійснення конкретно визначеним колом суб'єктів адміністративної юрисдикції.

### **3.2. Адміністративно-юрисдикційні провадження з розгляду скарг**

Право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб гарантується Конституцією України. У ст. 40 Конституції України передбачено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [77].

Органи державної влади та місцевого самоврядування одним з основних напрямків роботи вважають організацію роботи з прийняття та опрацювання звернень громадян та інших інформаційних запитів. Від стану розгляду звернень громадян залежить стан реформування та демократизації суспільства, добробут народу, авторитет державної влади.

Проведення з розгляду скарг можна розглядати як складову частину адміністративно-юрисдикційної діяльності, яка є одним із найвагоміших способів забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів громадян країни. Ця процедура гарантує особі реалізацію права звернення до відповідної посадової особи органу державної влади, щоб вирішити спірне питання, яке виникло у сфері державного управління. Метою проведення з розгляду скарг (адміністративне оскарження) є вирішення спірних питань, охорона прав та свобод або відновлення порушеного права.

Якщо зазирнути в історію, то вперше право на звернення громадян було передбачено законодавством французької революції, таке право називали правом скарги. Право скарги мало на меті наступне:

- 1) доповнення матеріальних суб'єктивних прав громадянина;
- 2) заборону страждання особи через свавільне ставлення влади та встановлення права на оскарження таких дій;
- 3) надання скаржнику гарантії захисту після подання скарги.

Зробившись суб'єктивним правом, право скарги дало поштовх до виникнення у XIX столітті у країнах Західної Європи адміністративної юстиції – особливого виду судової діяльності, пов'язаного з захистом прав громадян за його скаргою від необґрунтованих дій адміністрації. В Україні право скарги, як суб'єктивне право, було закріплено у законодавстві у другій половині XIX століття. Головною віхою в історії радянського законодавства про скарги було: постанова VI Всеросійського надзвичайного з'їзду Ради від 10 листопада 1918 року «Про чітке дотримання законів», проголошує право кожного громадянина оскаржити дії будь-якої посадової особи, Указ Президіума Верховної Ради СРСР від 12.04.1968 р. «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг»; стаття 58 Конституції СРСР, яка закріплювала право громадян оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів; Закон СРСР від 30.06.1987 р. «Про порядок оскарження у суді неправомірних дій посадових осіб, утискаючих права громадян» і Закон СРСР від 02.11.1989



р. «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, утискаючих права громадян» [129].

Наголошуємо, що радянське законодавство щодо скарг громадян за пріоритет мало не захист їх прав та інтересів, а забезпечення ефективного та своєчасного контролю за належним виконанням посадових обов'язків апаратом державного управління.

Слід зазначити, що порядок розгляду скарг, який існував раніше, суттєво обмежував участь заявників у відповідних провадженнях, позбавляв зацікавлених осіб можливості здійснювати контроль за діяльністю посадової особи чи державного органу щодо забезпечення всебічного та неупередженого вирішення звернень [129].

Всі ці проблемні питання було вирішено з прийняттям 02 жовтня 1996 року Закону України «Про звернення громадян» (із змінами та доповненнями), яке регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян, відповідно до їхнього статуту, пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Він забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів, відновлення їх у разі порушення [129].

Завдяки правовій основі скарга як соціальна категорія набуває якості правового засобу поряд з іншими засобами держави, за допомогою яких здійснюється контроль за роботою особового складу державного апарату. Лише на відміну від інших засобів даний засіб може використовуватися конкретним громадянином, і, в першу чергу, – в особистих інтересах [129].

Право на подання скарги виконує такі основні функції:

по-перше, за допомогою права скарги громадяни мають право захищати свої законні права та інтереси або відновити своє раніше порушене право та законні інтереси;

по-друге, за допомогою скарги можна покращити роботу державного апарату;

по-третє, притягнення посадової особи до відповідальності за порушення прав громадянина.

Робота зі скаргами допомагає встановити тісний взаємозв'язок держави з громадянами та покращити роботу органів влади. Для розвитку держави одним з пріоритетних завдань є всебічний розгляд звернень громадян органами державної влади та органами місцевого самоврядування, відповідальними посадовими і службовими особами, а також швидке відновлення порушених прав та законних інтересів громадян.

Україна є демократичною, соціальною та правовою державою. Це передбачає тісний зв'язок індивідуума (людини і громадянина) та держави, який забезпечується зверненням громадян та реагуванням державних органів на такі звернення.

Право на звернення передбачено також міжнародним правом, воно визначено й у положеннях ст. 19 Загальної декларації прав людини, а саме: «Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів» [130], та у ч. 2 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права зазначається наступне: «Кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір» [131]. До цих норм також можна додати ст. 10 та 13 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, а саме:

- кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств [132];

- кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [132].

Маємо зауважити, що жодна з міжнародних норм не передбачає право на звернення у чистому вигляді (якщо не враховувати право на подання звернень до міжнародних правозахисних організацій, наприклад, до Європейського суду з прав людини). Універсальне міжнародне визнане право людини на звернення до органів публічної влади відсутнє, хоча спроби його закріплення робилися, наприклад, при розробці Загальної декларації прав людини.

Важливим є аналіз права на звернення громадян в інших країнах. За нормативними приписами у більшості країн Європи скарга та звернення до публічної влади розглядається, як прояв участі громадянина у справах суспільства та держави, а також вплив груп осіб на процес прийняття політичних та правових рішень. Однак в окремих країнах цільовий зміст понять скарга та звернення не співпадають. Так, у Франції скаргу має право подати будь-яка особа, у той час, як право на звернення до публічної влади з будь-якою позитивною пропозицією надається лише громадянам. У ФРН право на звернення є основним правом кожного і в силу цього його носієм може бути кожен, тобто не лише громадянин ФРН, а й іноземці, апатриди, німецькі юридичні особи, об'єднання осіб приватного права тощо. особа не повинна заявляти безпосередньо особисті вимоги, вона може діяти лише на захист загальних інтересів. Оформлені у вигляді письмових звернень за підписом конкретної особи чи групи осіб звернення направляються в парламент, будь-який державний орган, омбудсмену та ін., які зобов'язані

таке звернення прийняти, зареєструвати, розглянути по суті та повідомити про рішення заявника. У випадку, якщо звернення чи скарга надходять не до того адресата, вони, як правило, пересилаються за належністю, про що зацікавлену особу одразу повідомляють [133].

У Франції право на звернення починається з періоду Великої французької революції. У першому розділі Конституції 1791 року воно отримало пряме закріплення нарівні із свободою совісті та свободою зібрань [134]. У прийнятому в 1959 році Регламенті Національних Зборів Франції встановлено порядок подачі звернень. Вони вносяться у загальний список в порядку надходження, кожен повідомляється про номер свого звернення. Голові Національних Зборів звернення передаються депутатами. Відповідно до Регламенту Голова Національних Зборів повинен направити звернення до постійної парламентської комісії з питань конституційних законів, законодавства та загального управління. Як правило, зазначена комісія призначає в зв'язку з цим доповідача. Заслухавши висновок доповідача, вона повноважна направити звернення в іншу постійну комісію Національних Зборів чи відповідному міністру або на розгляд безпосередньо Національним Зборам. Важливо підкреслити, що в будь-якому випадку заявник повідомляється про прийняте комісією рішення. Для надання відповіді на звернення міністру надається трьохмісячний строк, по закінченню якого комісія також може прийняти рішення про передачу звернення на розгляд Національним Зборам. У цьому випадку складається доповідь, де викладається повний текст звернення; доповідь розповсюджується серед членів Національних зборів, які після його обговорення приймають відповідне рішення [133].

Основним документом, що визначає права й свободи людини й громадянина в Європейському Союзі безумовно є Хартія основних прав (Charter of Fundamental Rights), яка була офіційно проголошена на саміті в Ніцці 7 грудня 2000 р. Хартія, створена на основі таких важливих джерел, як Європейська Конвенція з прав людини, загальні конституціональні традиції й

інструменти міжнародного права, підтвердила й підкреслила значимість і важливість дотримання основних свобод для громадян ЄС. Хартія містить у собі громадянські, політичні, економічні та соціальні права, розділені на шість глав: достоїнство, свобода, рівність, солідарність, права громадян, правосуддя тощо [135; 133].

Стаття 44 встановлює право на звернення. Згідно з Міжнародним пактом право на індивідуальне звернення є факультативним, але обов'язковим відповідно до Європейської конвенції після набрання чинності Протоколу № 11. Проте якщо в Європейську конвенцію ідея індивідуальних звернень було закладено з самого початку, то у випадку з Міжнародним пактом стало за потрібно приймати Факультативний протокол до нього. У кожному випадку для того, щоб звернення було визнане прийнятним та прийняте до розгляду по суті, необхідно, щоб воно відповідало ряду вимог [133].

Комісія може на будь-якій стадії розгляду прийняти рішення про виключення скарги зі свого списку справ, тобто визначити її, як неприйнятну, якщо зроблено висновок про те, що скарга не відповідає згаданим вище правилам і тому є неприйнятною для розгляду, заявник більше не має наміру домагатися розгляду своєї скарги, питання було вирішене або з будь-якої іншої причини, якщо Комісія врахує невиправданим розгляд петиції [133].

Отже, право на звернення відіграє важливу роль в процесі політичного волевиявлення та взаємодії держави з громадянами.

Приписами Закону України «Про звернення громадян» зазначено, що під зверненням громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Законодавець у Законі України «Про звернення громадян» надає визначення понять, які є важливими для аналізу, а саме:

- пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення

правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства [136];

- заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо [136];

- скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [136].

Конституційний Суд України визначив, що гарантована частиною першою статті 24 Конституції України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені. Але всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть бути пов'язані з ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України. Зазначений принцип визначає загальне правило неприпустимості встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним" (абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007) [137].

При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати лише обмежень, встановлених законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві (пункт 2 статті 29 Загальної декларації прав

людини 1948 року). Аналогічні положення закріплені також у статті 4 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року [137].

У Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Принципи захисту осіб з психічними захворюваннями та поліпшення психіатричної допомоги» від 18 лютого 1992 року № 46/119 визначено, що до усіх осіб, які страждають психічними захворюваннями або вважаються такими, слід ставитися гуманно і з повагою до гідності, яка є властивою людській особистості (пункт 2 принципу 1); кожна людина з психічним захворюванням повинна мати право користуватися всіма громадянськими, політичними, економічними, соціальними та культурними правами, як це визнано у Загальній декларації прав людини 1948 року, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року та інших відповідних документах, наприклад Декларації про права інвалідів 1975 року і принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню чи ув'язненню будь-яким чином, 1988 року (пункт 5 принципу 1) [137].

Вказане вище дає підстави визнати недоліки у ст. 8 та 16 Закону України «Про звернення громадян», адже приписи цих статей визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційним) згідно з Рішенням Конституційного Суду № 8-р/2018 від 11.10.2018. На теперішній час не було внесено змін до цих статей, а тому пропонуємо викласти статтю 8 у наступній редакції:

***«Стаття 8. Звернення, які не підлягають розгляду та вирішенню:***

*Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.*

*Не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше*

*вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачено статтею 17 цього Закону.*

*Рішення про припинення розгляду такого звернення приймає керівник органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення».*

Слід зазначити, що скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [136].

Значна кількість вчених у своїх працях визначили поняття «скарги» по іншому, більш розширено. На думку О. Кулявця, скарга є безпосереднім правом прямого звернення особи до органу конституційної юрисдикції з вимогою перевірити конституційність закону, або його окремого положення, що безпосередньо закріплено в ст. 151-1 Конституції України [138].

Д.М. Лученко справедливо наголошує, що адміністративна скарга, поряд із адміністративним позовом, становить різновид процесуальної форми захисту прав фізичних і юридичних осіб у адміністративно-правових відносинах та один із засобів оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень [139, с. 292].

Також слід відзначити думку І. Суховетрука, який у своїй праці визначає ознаки скарги, як підстави для здійснення провадження правоохоронними органами, а саме:

- 1) скарга є процесуальною формою вирішення адміністративно-правового спору;
- 2) скарга є вимогою про захист у позасудовому порядку прав та свобод та законних інтересів скаржника;
- 3) скарга подається до вищого органу чи посадової особи, уповноваженої розглядати адміністративні скарги;
- 4) скарга подається безоплатно;
- 5) вимоги, які зазначені у скарзі можуть бути задоволені та навпаки [140, с. 154].



Можна припустити, що скарга складається з певних елементів, до яких можна віднести: предмет, тобто дію або бездіяльність посадової особи; обґрунтування порушеного права, свобод чи інтересів; вимоги скаржника; суб'єкт, а саме суб'єкт звернення та суб'єкт вирішення.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу [136]. На підставі аналізу чинного законодавства та наукової літератури можна дійти висновку, що коло суб'єктів провадження за зверненням громадян слід поділити на 4 групи. До першої групи віднесемо дієздатних громадян України, іноземців, та осіб без громадянства, які саме й подають скаргу. До другої групи можна включити осіб, які розглядають звернення громадян, тобто органи державної влади, місцевого самоврядування, установи, організації, підприємства тощо. Третя група складається з допоміжних суб'єктів, які зазначені у Законі України «Про звернення громадян», а саме: адвокат, представник трудового колективу. Патронатні суб'єкти очолюють 4 групу суб'єктів. Ці особи мають право подати звернення громадян в інтересах іншої людини, а саме: законні представники неповнолітніх та недієздатних осіб, трудові колективи, тощо.

Разом з тим, слід принагідно зауважити, що з ухваленням Закону України «Про адміністративну процедуру», який набрав чинності 15 грудня 2023 року, постала необхідність у комплексному оновленні чинного Закону України «Про звернення громадян». Пов'язано це із ключовими змінами у законодавстві про звернення, які зумовлює названий вище закон, насамперед у частині розгляду скарг. Закон України «Про звернення громадян» зберігає іншу філософію взаємовідносин заявників і суб'єктів владних повноважень, та не враховує повною мірою сучасні підходи щодо ключових принципів такої

взаємодії, зокрема, як рівності перед законом, своєчасність і розумний строк, ефективність тощо [141]. Основною новацією є чітке розмежування між зверненнями, які вирішуватимуться згідно із Законом про адміністративну процедуру, і зверненнями, які розглядатимуться відповідно до Закону про звернення. Зокрема згідно статті 78 Закону України «Про адміністративну процедуру» право на адміністративне оскарження має особа, яка вважає, що:

- 1) прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес;
- 2) процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси [3].

Закон України «Про адміністративну процедуру» надає особі, що реалізує своє право на адміністративне оскарження, залежно від обставин справи вимагати:

- 1) припинення вчинення адміністративним органом певної дії;
- 2) визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків;
- 3) виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу;
- 4) визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень;
- 5) визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків;
- 6) вчинення адміністративним органом необхідних дій з метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;
- 7) визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії [3].

Адміністративно-юрисдикційні провадження з розгляду скарг (адміністративне оскарження) можна визначити, як певну послідовність дій, яка сприяє відновленню порушених прав та свобод людини.

М. Стахурський та І.П. Голосніченко зазначають, що адміністративно-юрисдикційні провадження щодо вирішення звернень у вигляді скарг є самостійною групою норм, яка регулює адміністративно-правовий порядок

поновлення прав і свобод громадянина та залежно від суб'єкта вирішення, поділяються на два підвиди:

- 1) провадження за скаргами, що вирішуються о органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами тощо;
- 2) провадження за скаргами, які вирішуються у судовому порядку [142, с. 30-31].

В. Білоус та Р. Кукурудз, зазначають, що адміністративно-юрисдикційні провадження за скаргами – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду в адміністративному порядку скарг від фізичних та юридичних осіб, які були подані ними на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою захисту свої соціальних, економічних, політичних та особистих прав та інтересів [143, с. 99].

Закон України «Про адміністративну процедуру» створює умови для адміністративного оскарження навіть у тих випадках, коли орган, що прийняв рішення, не має вищого над собою. Як приклад, більшість рішень органів місцевого самоврядування можна оскаржити лише до суду. Із набуттям чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» чинності адміністративні органи зможуть утворити у своєму складі комісії з розгляду скарг, які й розглядатимуть суперечки громадян із органами влади. Для громадян адміністративне оскарження – це спосіб та можливість вирішити спір оперативно та безкоштовно. До того ж закон зобов'язує в несприятливому для особи рішенні зазначати інформацію про орган чи вид суду, до якого подаються скарги, та строки оскарження [144].

Головним у Законі України «Про адміністративну процедуру» є гарантування ним права досудового оскарження адміністративних актів (адміністративне оскарження) до вищого адміністративного органу чи до комісії з розгляду скарг, утвореної таким органом [144].

Відтак, можна зазначити, що провадження з розгляду скарг (адміністративне оскарження) є чітко визначеною законодавством

процедурою розгляду та вирішення компетентними органами скарг, які надійшли від осіб, права та свободи яких було порушено діями або бездіяльністю посадових осіб та направлені на виправлення ситуації. І хоча вадами адміністративного оскарження досі залишаються брак неупередженості та «корпоративна (відомча) солідарність», проте до прямих переваг адміністративного оскарження можна віднести його оперативність, меншу формалізованість та економічність і для скажника, і для держави. Ефективне адміністративне оскарження може суттєво зменшувати навантаження на судову владу [145, с. 426].

Аналіз чинного законодавства та практики його реалізації переконав у необхідності визначення прогалин, що мають місце у його положеннях, та відповідно шляхів їх подолання, а саме:

1) відсутність органу або чіткого механізму, який би мав на меті контролювати кількість отриманих звернень громадян в органах державної влади та аналізувати належне оформлення відповіді на пропозиції, заяви та скарги, а також проведення достатньої роботи у разі порушення прав, свобод та інтересів громадян з метою їх відновлення. Адже актуальною проблемою є те, що часто громадяни не отримують належним чином оформлену відповідь на своє звернення у встановлений законодавством строк або взагалі відповідь відсутня. Підтвердженням цього є достатня кількість рішень суду. Так, яскравим прикладом є справа № 820/4047/18 Харківського окружного адміністративного суду.

До Харківського окружного адміністративного суду звернулася позивач, ОСОБА\_1, з адміністративним позовом до Регіонального відділення Фонду державного майна України по Харківській області, в якому просить суд визнати протиправною бездіяльність Регіонального відділення Фонду державного майна України по Харківській області щодо ненадання відповіді на його звернення від 26.03.2018 у строк, встановлений ч. 1 ст.20 Закону України «Про звернення громадян». В обґрунтування позовних вимог позивач зазначив, що він звернувся до відповідача із зверненням. У строк,

встановлений Законом України «Про звернення громадян» відповідь від відповідача не отримав. Позивач вважає, що ненадання відповіді порушує його права. Представник відповідача не погодився з позовними вимогами та надав відзив на позов, в якому просив відмовити в задоволенні позовних вимог, посилаючись на те, що відповідач діяв в межах повноважень, на підставі та у спосіб, передбачений чинним законодавством, лист позивача був зареєстрований в загальному порядку, оскільки не містив жодних скарг, а також посилань ані на Закон України «Про звернення громадян», ані на Закон України «Про доступ до публічної інформації». Суд, дослідивши матеріали справи, зазначив, що звернення оформлено відповідно до вимог законодавства, а відповідач дійсно вчасно не надав відповіді на таке звернення. Вирішуючи позовні вимоги по суті, судом опрацьовані нормативно-правові акти. Суддя виходить з наступного:

- відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення;

- згідно зі ст. 4 Закону України «Про звернення громадян» до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності;

- статтею 5 Закону України «Про звернення громадян» встановлені вимоги до звернення, зокрема, звернення адресуються органам державної

влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне). Звернення може бути усним чи письмовим. Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення). У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених частиною першою статті 7 цього Закону;

- разом з цим ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» визначено, що звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення. Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття

обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. На підставі аналізу зазначених норм судом встановлено, що лист позивача від 26.03.2018 відповідає вимогам Закону України «Про звернення громадян», тобто в ньому зазначені прізвище, імя, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, письмове звернення підписано заявником із зазначенням дати його підписання, отже підстав для його повернення не було та відповідач не приймав рішення про повернення листа позивачеві. Також суд робив посилання на ст. 18 Закону України «Про звернення громадян» у якій визначено, що громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб, має право, зокрема, одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги та ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» у якій зазначено, що органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані, зокрема: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють

необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. До того ж зауважимо, що загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. Тому, керуючись ст. 2, 6-11, 14, 77, 139, 243-246, 250, 255, 257-263, 295, 297 Кодексу адміністративного судочинства України та вище зазначеними статтями Закону України «Про звернення громадян», суд дійшов висновку, що позовні вимоги є доречними, та бездіяльність Регіонального відділення Фонду державного майна України по Харківській області щодо ненадання відповіді на його звернення від 26.03.2018 у строк, встановлений ч. 1 ст. 20 Закону України Про звернення громадян є протиправною [146].

Ще одна справа в підтвердження вищесказаних слів, це справа № 560/16398/21 Хмельницького окружного адміністративного суду. Так, розглянувши справу про притягнення до адміністративної відповідальності Державної податкової служби України про визнання протиправною бездіяльності, яка полягає у ненаданні відповідачем відповіді на депутатські звернення позивача від 19.10.2021 та 11.11.2021. В обґрунтування позовних вимог позивач зазначив, що як депутат Красилівської міської ради направив на електронні адреси Державної податкової служби України та її керівника депутатські звернення від 19.10.2021 та 11.11.2021, однак відповіді на них не отримав. Позивач вбачає у цьому протиправну бездіяльність Державної податкової служби України, що стало підставою для звернення до суду. Вирішуючи спір, суд вийшов з такого: - відповідно до Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній податковій службі України та її територіальних органах, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України від 15 червня 2020 року № 297, письмове звернення може бути надісланим з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення); - інформація про електронні поштові адреси, на які громадяни можуть направляти свої звернення, розміщується на вебпорталі ДПС та на відповідних субсайтах органів ДПС у мережі Інтернет; - згідно з Інструкцією з



діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997, електронне звернення приймається на визначену електронну адресу або шляхом заповнення електронної форми, яка розміщується на офіційному веб-сайті організації. Судом встановлено, що інформація про офіційну електронну адресу ДПС України для отримання звернень громадян `zvernennya_dps@tax.gov.ua` оприлюднена на офіційному вебпорталі Державної податкової служби України – <https://tax.gov.ua>. Відомості щодо вимог до оформлення та підписання звернень опубліковані у розділі «Для громадськості - Звернення громадян - Реєстрація звернень». Судом встановлено, що позивач ОСОБА\_1 є депутатом Красилівської міської ради і він дійсно направляв два звернення до ДПС України, але позивачем при подачі першого звернення було допущено помилку, через яку його звернення не надійшло на діючу та правильну електронну адресу відповідача. Зважаючи на це, суд не встановив ознаки протиправної бездіяльності відповідача в частині ненадання відповіді на депутатське звернення позивача від 19.10.2021. Що стосується звернення від 11.11.2021, яке було направлене на електронну адресу виконувача обов'язків Голови ДПС України `u.oleinikov@tax.gov.ua`, суд виходив з того, що ця адреса дійсно належала вказаній посадовій особі ДПС України і відповідач не довів суду протилежне. Керуючись статтями 6, 72, 73, 139, 244, 246, 250, 255, 295 Кодексу адміністративного судочинства України, суд вирішив позов задовольнити частково, а саме визнати протиправною бездіяльність Державної податкової служби України в частині нездійснення реєстрації та розгляду депутатського звернення ОСОБА\_1 від 11 листопада 2021 [147]. Тому, аналізуючи практику суду, пропонуємо закріпити на законодавчому рівні існування посадової особи або чітко визначеного механізму для реалізації запропонованих раніше функцій;

2) Законом України «Про звернення громадян» визначається порядок розгляду та вирішення пропозицій, заяв та скарг за однією процедурою, відсутнє відокремлення цих різних за сутністю правових категорій. Пропозиції та заяви мають безконфліктний характер, а ось скарга навпаки. Порядок вирішення проблем зазначених у скарзі мають іншу процедуру вирішення та надання відповіді. Через це є сумніви щодо належного врегулювання в одному нормативно-правовому акті процедури подання пропозицій, заяв та скарг та надання відповіді на них. Вважаємо за потрібне внести зміни у законодавство для належного вирішення цього спірного питання, а саме чітко прописати процедуру надання відповіді окремо для пропозицій, заяв та окремо для скарг;

3) в законодавстві про звернення громадян не йдеться про права заявника на інформаційну безпеку. Потрібно прописати у нормативно-правових актах про гарантоване право на захист персональних даних, та відновлення або усунення негативних наслідків в разі розповсюдження, використання та поширення конфіденційної інформації.

Отже, право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб є конституційним правом усіх фізичних та юридичних осіб.

Адміністративно-юрисдикційне провадження з розгляду скарг є визначеною законодавством процедурою розгляду та вирішення компетентними органами скарг, які надійшли від осіб, права та свободи яких було порушено діями або бездіяльністю посадових осіб та направлені на виправлення конфліктної ситуації.

Особливістю такого провадження є те, що воно пов'язане з реалізацією через відповідні органи особистих прав та законних інтересів та мають певну стадійність. Зазначене провадження має чіткі вимоги свого здійснення, які врегульовано нормативно-правовими актами України (час розгляду, відповідальні особи, вимоги до оформлення). Водночас, прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» з одного боку стало вагомим кроком на шляху до наближення законодавства України до стандартів

Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку, а з іншого викликало певні законодавчі прогалини, що потребують усунення, в частині внесення змін і доповнень у нормативно-правові акти, які регламентують окремі види адміністративних процедур, зокрема щодо:

- необхідності уточнення кола суб'єктів звернення;
- законодавчого закріплення поширення Закону України «Про адміністративну процедуру» в частині регулювання юрисдикційних правовідносин щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності;
- визначення прав і обов'язків суб'єктів звернення та суб'єктів розгляду таких звернень;
- забезпечення належного співвідношення Закону України «Про адміністративну процедуру» з іншими суміжними законами, як-то «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» тощо з метою усунення суперечностей між положеннями вказаних нормативно-правових актів та забезпечення належної регламентації специфіки окремих адміністративних процедур тощо.

### **3.3. Дисциплінарні провадження як різновид адміністративно-юрисдикційних проваджень**

Застосування дисциплінарної відповідальності на державній службі здебільшого пов'язано із захистом інтересів конкретного державного органу. Вивчаючи дисциплінарне провадження, слід розуміти, що норми, які передбачають дисциплінарну відповідальність, прописані в кількох галузях законодавства, а саме трудовому, однак, порядок та стадії притягнення до дисциплінарної відповідальності здійснюється за нормами адміністративно-процесуального права, а дисциплінарне провадження в цілому є інститутом адміністративного права.

Під дисциплінарною відповідальністю треба розуміти порушення трудової дисципліни та службових відносин.

Статтею 147 Кодексу законів про працю України передбачено загальний вид дисциплінарної відповідальності. Так, за порушення трудової дисципліни до працівника може застосовуватися лише один із заходів дисциплінарного стягнення: догана або звільнення [80], а з приписів статті 149 Кодексу законів про працю України, розуміємо, що за кожне порушення трудової дисципліни може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення [80].

Дисциплінарна відповідальність характеризується такими ознаками:

- 1) підставою виникнення є дисциплінарний проступок, за який проступок передбачено накладання дисциплінарного стягнення;
- 2) стягнення може бути накладене лише уповноваженим на те органом;
- 3) особа, щодо якої застосовано дисциплінарне стягнення має право на оскарження його в судовому та адміністративному порядку;
- 4) за один дисциплінарний проступок накладається лише один вид дисциплінарного стягнення.

У трудовому законодавстві залежно від джерела регулювання можна виокремити два види дисциплінарної відповідальності, а саме загальну та спеціальну. Перша регулюється Кодексом законів про працю України та встановленими правилами трудового розпорядку, вона поширюється на всіх працівників, окрім тих для яких встановлюється спеціальна дисциплінарна відповідальність.

Спеціальна дисциплінарна відповідальність регулюється нормативно-правовими актами, статутами та положеннями про дисципліну. Правники частіше за все розділяють спеціальну дисциплінарну відповідальність на ту, яка регулюється згідно із законодавством (щодо прокурорів, суддів, адвокатів, приватних виконавців та державних службовців) та на ту, яка регулюється згідно зі статутами та положеннями про дисципліну (військовослужбовці, поліцейські, працівники залізничного транспорту, зв'язку тощо).

На теперішній час у науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на визначення поняття «дисциплінарне провадження». Кожен науковець по різному розкриває поняття, акцентуючи увагу на тих чи інших

аспектах дисциплінарної відповідальності та процедури накладення дисциплінарного стягнення. Наприклад, О. Бандурка та М. Тищенко пропонують під дисциплінарним провадженням розуміти сукупність юридичних норм, регламентуючих суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю по вирішенню питання про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення [31, с. 182]. Така думка є неоднозначною, оскільки дисциплінарне провадження є процедурою розгляду та вирішення справи про дисциплінарне правопорушення, а не сукупністю правових норм, що її регламентують. На думку С.В. Ківалова дисциплінарне провадження – це врегульована законодавством діяльність уповноважених органів щодо застосування дисциплінарних стягнень при дотриманні прав і законних інтересів винних осіб [148, с. 48]. С. Гончарук під дисциплінарним провадженням пропонує розуміти правовий порядок застосування компетентними органами або їх посадовими особами дисциплінарних стягнень до порушників службової та трудової дисципліни [149, с. 126].

На думку С.С. Шоптенко, перелічені визначення є дещо звуженими, оскільки першочерговим завданням дисциплінарного провадження є вирішення питання про винність особи у вчиненні дисциплінарного проступку, а вже потім про накладення дисциплінарних стягнень [150, с. 455]. Більш вдало трактує поняття дисциплінарного провадження С. Подкопаєв, який розглядає дисциплінарне провадження як комплекс взаємопов'язаних і взаємозумовлених процесуальних дій суб'єктів дисциплінарної влади щодо розгляду й вирішення питання про дисциплінарні проступки [151, с. 283].

Дисциплінарне провадження як процесуальну форму, зміст якої полягає в офіційній упорядкованій діяльності по вирішенню питання про дисциплінарну відповідальність, визначає С.С. Ковальов [152].

Протилежної думки дотримується Д.В. Лісний, зазначаючи, що в основі дисциплінарних проваджень лежить правовий спір та вчинення або не вчинення певного делікту (проступку), що і має бути доведено або спростовано в ході такого провадження. Оскільки у випадку застосування

заохочення правового спору не має, назвати дисциплінарне провадження суто деліктним не можна [153].

Відповідно до приписів Кодексу законів про працю України, варто зазначити, що підставою для відкриття дисциплінарного провадження є вчинення особою дисциплінарного проступку, тобто невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього трудових чи службових обов'язків. Від порушника вимагається надання письмових пояснень, а у випадку відмови складається відповідний акт. При розгляді справи з'ясовуються причини та умови вчинення проступку. У дисциплінарному провадженні застосовуються наступні строки: дисциплінарне стягнення накладається безпосередньо після виявлення проступку (без урахування часу хвороби працівника або відпустки), але не пізніше 1 місяця з дня його виявлення, наразі дисциплінарне стягнення не може бути застосоване пізніше 6 місяців з моменту вчинення проступку. Дисциплінарне стягнення оголошується наказом (розпорядженням) і повідомляється працівникові під розписку. Якщо протягом 1 року з дня накладання стягнення працівник не вчинив нового проступку, він вважається таким, що не піддавався дисциплінарній відповідальності, а за умов сумлінного ставлення до праці стягнення може бути зняте до закінчення 1 року [80].

Законодавче закріплення підстав щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності міститься в наступних нормативно-правових актах: Кодексі законів про працю України, Законі України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», Кодексі України про адміністративні правопорушення, Законі України «Про прокуратуру», Законі України «Про судоустрій і статус суддів», Законі України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», Законі України «Про державну службу», Законі України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та ін. У кожному з зазначених нормативно-правових

актів зафіксовано поняття «дисциплінарне провадження», підстави притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності та стадії дисциплінарного провадження.

Через те, що існують суттєві особливості дисциплінарного провадження щодо окремих категорій осіб (працівники прокуратури, судді, начальницький склад органів та підрозділів Національної поліції України та ін.), які встановлюються спеціальними нормативно-правовими актами, зокрема відповідними дисциплінарними статутами, які нами було зазначено, вважаємо за потрібне розглянути окремі аспекти дисциплінарного провадження, щодо деяких категорій осіб.

Дисциплінарне провадження в органах Національної поліції України вчені пропонують розглядати як врегульовану законодавством діяльність уповноваженими посадовими особами з розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ про вчинення підлеглим їм працівником дисциплінарного проступку та притягнення його до дисциплінарної відповідальності, а також встановлення й усунення причин і умов, що сприяли вчиненню такого правопорушення [150, с.455-456].

Дисциплінарна відповідальність працівників поліції належить до спеціальної, адже наявні особливості не притаманні цивільній службі, а також вона передбачена лише для конкретно визначених категорій осіб.

У сучасній літературі правові акти, які регулюють дисциплінарну відповідальність поліцейського можна поділити на загальні та спеціальні. До загальних, насамперед, слід віднести Закон України «Про Національну поліцію», головною у якому є стаття 19, де зазначено, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону [154];

До спеціального нормативно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності поліцейських належить Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», який поширює свою дію не лише на

поліцейських, але й на осіб, які мають спеціальні звання, зокрема Бюро економічної безпеки України, співробітників Служби судової охорони та осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, які повинні неухильно дотримуватися його вимог. У III Розділі зазначеного Статуту закріплено процедуру щодо притягнення осіб, на яких поширюється дія Статуту, до дисциплінарної відповідальності. Така відповідальність настає за порушення службової дисципліни, вчинення адміністративних правопорушень тощо. Результатом дисциплінарного провадження є застосування до особи дисциплінарного стягнення яке має на меті виховання поліцейського та попередження повторного вчинення проступку. Так, до поліцейського може бути застосовано: 1) зауваження; 2) догана; 3) сувора догана; 4) попередження про неповну службову відповідність; 5) пониження у спеціальному званні на один ступінь; 6) звільнення з посади; 7) звільнення із служби в поліції [155].

Звертаємо увагу, що до курсантів, які навчаються у вищому навчальному закладі із специфічними умовами навчання, окрім перерахованих раніше видів дисциплінарного стягнення може бути застосовано стягнення у виді призначення поза чергою в наряд - до п'яти нарядів.

Для встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку повинно бути проведено службове розслідування з метою зібрання фактів та доказів, які доводять або спростовують вчинення поліцейським протиправної винної дії. Службове розслідування призначається за письмовим наказом керівника, якому надані повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення. Підставою для призначення службового розслідування є подання звернень громадян або рапортів про вчинення правопорушення. Зазначенні документи повинні відповідати вимогам оформлення.

Службові розслідування у Національній поліції проводяться згідно затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України Порядку



проведення службових розслідувань у Національній поліції України № 893 від 07 листопада 2018 року.

Особа, яка притягнута до такої відповідальності має право оскаржити таке рішення у суді. В судовій практиці є багато прикладів, де позивач просить визнати протиправним та скасувати наказ про застосування до працівників поліції дисциплінарного стягнення. Яскравим прикладом є справа № 560/786/20 Хмельницького окружного адміністративного суду. Зокрема, позивач звернувся в Хмельницький окружний адміністративний суд з позовом до відповідача, в якому просить визнати протиправним та скасувати наказ т.в.о. начальника Департаменту патрульної поліції Національної поліції України від 11.01.2020 року № 20 "Про застосування до працівників управління патрульної поліції в Хмельницькій області Департаменту патрульної поліції дисциплінарного стягнення" в частині притягнення поліцейського взводу № 2 роти тактико-оперативного реагування УПП в Хмельницькій області ДПП молодшого лейтенанта поліції ОСОБА\_1 до дисциплінарної відповідальності у вигляді попередження про неповну службову відповідність. Позивач підставою позову зазначив порушення відповідачем вимог Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України». Позивач вважає, що службове розслідування щодо нього проведено з порушенням встановленого законом порядку, вказане дисциплінарне стягнення у вигляді попередження про неповну службову відповідність застосовано неправомірно, наказ виданий відповідачем за відсутності належних на те правових підстав, а тому є незаконним та таким, що порушує його законні права та інтереси, тому звернувся з адміністративним позовом до суду. Відповідач позовні вимоги не визнав повністю, та надав суду пояснення згідно відзиву поданого на даний адміністративний позов. В обґрунтування відзиву зазначив, що оскаржуваний наказ про накладення дисциплінарного стягнення на позивача виданий уповноваженою особою в порядку, передбаченому законом та із врахуванням результатів службового розслідування, а також із дотриманням норм

Дисциплінарного статуту поліції, а тому відсутні підстави для його скасування, відповідно у задоволенні адміністративного позову просить суд відмовити. Після цього судом було взято до уваги обґрунтування сторін та детально опрацьовано матеріали справи. В силу положень статті 13 Дисциплінарного статуту одним з видів дисциплінарного стягнення є попередження про неповну службову відповідність. Суд зазначив, що дослідженими матеріалами справи, зокрема матеріалами службового розслідування не було доведено факту порушення позивачем службової дисципліни, зокрема вини позивача у вчиненні дисциплінарного проступку, що виразився в бездіяльності та неприпиненні неправомірних дій працівників поліції, які здійснювали затримання ОСОБА\_2. Із пояснень позивача судом встановлено, що можливі неправомірні дії з боку його колег відбулися одночасно, в короткий проміжок часу і непередбачувано, тому він ніяким чином за таких обставин не мав можливості будь-яким способом попередньо вплинути на такі дії своїх колег з метою попередження можливого порушення. Також суд зазначив, що застосування дисциплінарного стягнення у вигляді попередження про неповну службову відповідність є занадто суворим заходом дисциплінарного впливу, і його застосування повинно здійснюватися на розсуд уповноваженої особи з урахуванням обставин у справі, та ступеня вини. Розділом VI Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України встановлено, що зібрані під час проведення службового розслідування матеріали та підготовлені дисциплінарною комісією документи формуються нею у справу. З огляду на копії матеріалів службового розслідування, які долучені до матеріалів справи судом було встановлено, що висновок від 23.12.2019 року не містить інформації про форму розгляду дисциплінарною комісією даної дисциплінарної справи (відкрите засідання чи письмове провадження), і у висновку відсутні пояснення безпосереднього керівника поліцейського щодо обставин справи. Висновок не підписаний членом комісії, в зв'язку із перебуванням останнього у відпустці, яка до того ж особисто провела

відбирання більшості особистих пояснень працівників поліції, причетних до події, що стала предметом службового розслідування, і які лягли в основу висновків службового розслідування за результатами якого позивача притягнуто до дисциплінарної відповідальності. В зв'язку з тим, що наказ про притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності прийнятий на підставі висновку за результатами проведення службового розслідування, який є протиправним, суд вважає, що відповідно є протиправним притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності. Враховуючи вищезазначене суд встановив те, що необхідно визнати протиправним та скасувати наказ т.в.о. начальника Департаменту патрульної поліції Національної поліції України від 11.01.2020 року № 20 "Про застосування до працівників управління патрульної поліції в Хмельницькій області Департаменту патрульної поліції дисциплінарного стягнення" в частині притягнення поліцейського взводу № 2 роти тактико-оперативного реагування УПП в Хмельницькій області ДПП молодшого лейтенанта поліції ОСОБА\_1 до дисциплінарної відповідальності у вигляді попередження про неповну службову відповідність. Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Керуючись статтями 6, 72, 73, 74, 75, 77, 139, 244, 246, 250, 255, Кодексу адміністративного судочинства, суд визнав протиправним наказ т.в.о. начальника Департаменту патрульної поліції Національної поліції України від 11.01.2020 року № 20 «Про застосування до працівників управління патрульної поліції в Хмельницькій області Департаменту патрульної поліції дисциплінарного стягнення» в частині притягнення поліцейського взводу № 2 роти тактико-оперативного реагування УПП в Хмельницькій області ДПП молодшого лейтенанта поліції ОСОБА\_1 до дисциплінарної відповідальності у вигляді попередження про неповну службову відповідність та зазначає про скасування такого наказу [156].

Отже, процедура притягнення працівників Національної поліції до дисциплінарної відповідальності має відповідні стадії дисциплінарного провадження, які регламентовані чинним законодавством. Якщо особа, яка притягається до такої відповідальності вбачає порушення у проведенні службового розслідування та вважає рішення недостатньо вмотивованим, вона може відновити та захистити свої права у судовому порядку.

Слід звернути увагу й на загальний порядок проведення службового розслідування та притягнення до дисциплінарної відповідальності інших крім Національної поліції працівників органів і підрозділів, що належать до сфери компетенції МВС України: 1) Державна прикордонна служба України; 2) Державна служба України з надзвичайних ситуацій; 3) Державна міграційна служба України; 4) Національна гвардія України; 5) Сервісні центри МВС.

До речі, процедура притягнення працівника служби цивільного захисту до дисциплінарної відповідальності є майже ідентичною до процедури притягнення працівника Національної поліції до такої відповідальності та регламентується Законом України «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» від 05.03.2009 № 1068-VI.

Стаття 45 Закону України «Про прокуратуру» розкриває поняття дисциплінарного провадження. Дисциплінарне провадження – це процедура розгляду відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку [157].

Відповідно до зазначеного нормативно-правового акту, можемо зазначити етапи та підстави притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Підставами для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності є: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернень; 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокурору під час виконання повноважень; 4) порушення встановленого

законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності за відсутності наразі ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості.

Дисциплінарне провадження здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів [157]. Дисциплінарне провадження включає в себе:

1) відкриття дисциплінарного провадження та проведення перевірки скарги чи заяви. Якщо скарга є анонімною, подана з підстав не визначених ст. 43 ЗУ «Про прокуратуру», та цей прокурор вже звільнений з посади, тоді член відповідного органу має право своїм обґрунтованим рішенням відмовити у відкритті дисциплінарного провадження. Заява за результатами проведеної перевірки доброчесності прокурора, внаслідок якої встановлено вчинення дисциплінарного проступку, є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора [157];

2) розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора. Такий розгляд відбувається на засіданні відповідного органу, де повинна бути присутня особа, яка подала дисциплінарну скаргу, прокурор, стосовно якого відкрили дисциплінарне провадження та їх представники. Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора буде проходити на засадах змагальності сторін [157];

3) рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у дисциплінарному провадженні стосовно прокурора. Відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, приймає рішення в дисциплінарному провадженні більшістю голосів від свого загального складу. Рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора може бути прийнято не пізніше ніж через рік із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування прокурора у відпустці. У рішенні обов'язково зазначається прізвище, ім'я, по батькові прокурора та посада, причина притягнення до дисциплінарної відповідальності та виявлені обставини під час здійснення провадження, суть рішення за наслідками розгляду із зазначенням виду дисциплінарного стягнення в разі його накладення, а також порядок і строк оскарження рішення [157].

Відповідно до ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» на прокурора можуть бути накладені такі види дисциплінарних стягнень: 1) догана; 2) заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора); 3) звільнення з посади в органах прокуратури.

Дисциплінарне провадження щодо суддів також має свою специфіку. Зокрема, до суддів як представників судової влади можуть бути застосовані дисциплінарні стягнення, які встановлені Законом України «Про судоустрій і статут суддів». Ч. 1 ст. 106 зазначеного закону закріплює підстави для дисциплінарної відповідальності суддів, до яких належить: 1) істотне порушення норм процесуального права; 2) безпідставне затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, несвоєчасне надання копії судового рішення для внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень; 3) допущення поведінки, яка порочить звання судді; 4) розголошення суддею таємниці, що охороняється

законом; 5) неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді; 6) неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції та ін. [158].

Слід звернути увагу, що у ч. 2 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» прописано, що скасування або зміна судового рішення не призводить до дисциплінарної відповідальності судді, який брав участь у його ухваленні, крім випадків, коли скасоване або змінене рішення ухвалене внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків. Вказаними приписами законодавства окремо встановлено, що судді ухвалюють рішення за своїм внутрішнім переконанням, а скасування таких рішень не веде до притягнення їх до відповідальності.

У ст. 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначено, що право на звернення із скаргою щодо дисциплінарного проступку судді, з повідомленням про вчинення дисциплінарного проступку суддею (дисциплінарною скаргою) має будь-яка особа. Громадяни здійснюють зазначене право особисто або через адвоката, юридичні особи – через адвоката, органи державної влади та органи місцевого самоврядування – через своїх керівників або представників.

Дисциплінарне провадження щодо суддів здійснюють дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя (далі - ВРП) на підставі Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

Аналіз практики застосування дисциплінарного провадження щодо суддів дає можливість дійти висновку про те, що механізм притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності працює та має чітку процедуру, але таке провадження може тривати близько року.

Що стосується держаних службовців, то відповідно до ч. 1 ст. 65 Закону України «Про державну службу» підставою для притягнення їх до дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку,

тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення [159]. Ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» має перелік дисциплінарних проступків.

Відповідно до статті 66 Закону України «Про державну службу» до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби. Відтак, порядок притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності суттєво відрізняється від вже вище розглянутих, а саме процедурою порушенням дисциплінарного провадження та тим, що повноваження та порядок роботи дисциплінарної комісії, формування дисциплінарної комісії, здійснення дисциплінарного провадження у разі неможливості утворення або функціонування дисциплінарної комісії у державному органі затверджується Кабінетом Міністрів України.

Приватні виконавці також можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності у разі вчинення дисциплінарного проступку. Відповідно до приписів ч. 2 ст. 38 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02.06.2016 № 1403-VIII дисциплінарним проступком є: 1) факт зайняття діяльністю, несумісною з діяльністю приватного виконавця; 2) порушення правил професійної етики приватного виконавця; 3) розголошення професійної таємниці або вчинення дій, що призвели до її розголошення; 4) невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків; 5) невиконання статуту Асоціації приватних виконавців України, рішень Ради приватних виконавців України та з'їзду приватних виконавців України.



Для розгляду питань притягнення приватних виконавців до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарних проступків утворюється Дисциплінарна комісія приватних виконавців [160].

Відповідно до ст.41 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» до приватного виконавця може бути застосовано: 1) попередження; 2) догана; 3) зупинення діяльності приватного виконавця на строк до шести місяців; 4) припинення діяльності приватного виконавця.

Рішення Дисциплінарної комісії про задоволення відповідного подання Міністерства юстиції України чи Ради приватних виконавців України та застосування до приватного виконавця дисциплінарного стягнення вводиться в дію наказом Міністерства юстиції України. Про застосування до приватного виконавця дисциплінарного стягнення робиться запис у Єдиному реєстрі приватних виконавців України. У разі якщо приватний виконавець протягом року з дня застосування до нього дисциплінарного стягнення не вчинив нового дисциплінарного проступку, він вважається таким, що не притягувався до дисциплінарної відповідальності [160].

Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності адвокатів також отримало законодавче закріплення. Адвоката може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з підстав, які зазначено у Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», а саме: 1) порушення вимог несумісності; 2) порушення присяги адвоката України; 3) порушення правил адвокатської етики; 4) розголошення адвокатської таємниці або вчинення дій, що призвели до її розголошення; 5) невиконання або неналежне виконання своїх професійних обов'язків; 6) невиконання рішень органів адвокатського самоврядування; 7) порушення інших обов'язків адвоката, передбачених законом [161].

Дисциплінарне провадження стосовно адвоката здійснюється кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури за адресою робочого

місця адвоката, зазначеною в Єдиному реєстрі адвокатів України та складається з таких стадій:

1) перевірка наявності відомостей, які свідчать про вчинення дисциплінарного проступку адвоката. Зазначена стадія описана у ст. 38 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Заява (скарга) щодо поведінки адвоката повинна бути зареєстрована кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури та не пізніше трьох днів з дня її надходження передається до дисциплінарної палати, після чого член дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури за дорученням голови палати проводить перевірку відомостей, викладених у заяві (скарзі), та звертається до адвоката для отримання письмового пояснення по суті порушених питань. Член дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури має право опитувати осіб, робити запити до різних установ для проведення перевірки відомостей, які зазначені у скарзі. За результатами перевірки відомостей членом дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури складається довідка, яка має містити викладення обставин, виявлених під час перевірки, висновки та пропозиції щодо наявності підстав для порушення дисциплінарної справи [161];

2) порушення дисциплінарної справи. У статті 39 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» зазначено, що за результатами розгляду скарги про дисциплінарний проступок адвоката дисциплінарна палата кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури більшістю голосів членів палати, які беруть участь у її засіданні, вирішує питання про порушення або відмову в порушенні дисциплінарної справи стосовно адвоката. Про таке рішення повідомляється адвокату протягом 3 днів з дня прийняття рішення. Таке рішення може бути оскаржене протягом 30 діб до Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури або до суду [161];

3) розгляд дисциплінарної справи. Дисциплінарна справа стосовно адвоката розглядається дисциплінарною палатою кваліфікаційно-

дисциплінарної комісії адвокатури протягом тридцяти днів з дня її порушення. Під час розгляду справи дисциплінарна палата заслуховує повідомлення члена дисциплінарної палати, який проводив перевірку, про результати перевірки, пояснення адвоката, стосовно якого порушено дисциплінарну справу, особи, яка ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність адвоката, і пояснення інших заінтересованих осіб. Адвокат, стосовно якого порушено дисциплінарну справу, та особа, яка ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність адвоката, мають право надавати пояснення, ставити питання учасникам провадження, висловлювати заперечення, подавати докази на підтвердження своїх доводів, заявляти клопотання і відводи, користуватися правовою допомогою адвоката [161];

4) прийняття рішення у дисциплінарній справі, щодо адвоката. За результатами розгляду дисциплінарної справи дисциплінарна палата кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури приймає рішення про притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку та застосування до нього дисциплінарного стягнення або про закриття дисциплінарної справи. Рішення дисциплінарної палати приймається більшістю голосів від її загального складу, крім рішення про припинення права на заняття адвокатською діяльністю, яке приймається двома третинами голосів від її загального складу [161].

Відповідно до ст. 35 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», до адвоката може бути застосовано одне з таких дисциплінарних стягнень: 1) попередження; 2) зупинення права на заняття адвокатською діяльністю на строк від одного місяця до одного року; 3) для адвокатів України - позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю з наступним виключенням з Єдиного реєстру адвокатів України, а для адвокатів іноземних держав - виключення з Єдиного реєстру адвокатів України.

Адвокати також мають право осаржити рішення про застосування до них дисциплінарного стягнення у судовому порядку.

Отже, дисциплінарне провадження – це визначені та взаємопов'язані процесуальні дії суб'єктів, які наділені правом на здійснення дисциплінарної влади та мають на меті притягнення особи до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку.

До ознак дисциплінарного провадження можна віднести:

- наявність стадійного розгляду справи;
- процесуальні дії виконуються лише уповноваженими на те суб'єктами;
- регламентується нормативно-правовими актами.

У свою чергу дисциплінарним проступком є вчинення певних дій, які чітко прописані у законодавстві та є індивідуальними для працівників різних структур. Стаття 147 Кодексу законів про працю України передбачає загальний вид дисциплінарної відповідальності такі як догана та звільнення.

Для окремих категорій працівників законодавством, статутами і положеннями про дисципліну передбачені інші дисциплінарні стягнення.

Підстави та порядок притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності є різними, загалом це проявляється у вимогах до порядку проведення службового розслідування органу, який має на це право та видах дисциплінарних стягнень. Крім цього, дисциплінарне провадження теж проходить низку послідовних і тісно взаємопов'язаних стадій. Відтак/ до того ж, стадії, на думку вчених різняться залежно від виду суб'єктів, щодо яких здійснюється провадження. Так, одні вчені пропонують законодавчо серед стадій дисциплінарного провадження відносити: а) службову перевірку й порушення провадження; б) розгляд дисциплінарної справи і прийняття рішення; в) виконання рішення по справі; г) перегляд рішення по скарзі [162, с. 74]. Інші вчені в дисциплінарному провадженні вирізняють: а) порушення дисциплінарного провадження; б) дисциплінарну перевірку (розслідування); в) розгляд дисциплінарної справи й винесення по ній рішення; г) виконання рішення у справі; д) перегляд рішення по скарзі; е) перегляд рішення в порядку нагляду [163, с. 139].

На підставі викладеного пропонуємо узагальнений перелік стадій дисциплінарного провадження, який притаманний для будь-якого державного органу, а саме:

- 1) перевірка відомостей про вчинення дисциплінарного проступку;
- 2) проведення службового розслідування або порушення дисциплінарної справи;
- 3) прийняття рішення та застосування дисциплінарного стягнення до порушника;
- 4) оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, дисциплінарне провадження є різновидом адміністративно-юрисдикційного провадження, яке слід розуміти як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами процесуальну діяльність уповноважених органів і посадових осіб, спрямовану на своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної індивідуально-конкретної справи, пов'язаної із порушенням норм службової дисципліни, вирішення її в точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеного рішення шляхом оформлення його в актах процесуального характеру та застосування до винних заходів дисциплінарної відповідальності.

#### **3.4. Провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу**

Виділення провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу в якості окремої складової адміністративно-юрисдикційних проваджень є нетрадиційним підходом у загальній концепції формування уявлення про місце та роль адміністративно-юрисдикційних проваджень в адміністративному процесі, адже замало правників розглядають заходи адміністративного примусу як окреме провадження. Водночас, застосування таких заходів в адміністративно-юрисдикційній діяльності

свідчить про процедурну природу, адже будь-який захід адміністративного примусу має певну послідовність процесуально-процедурних дій.

Провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу є нетрадиційним видом провадження, адже йому не притаманні загальні стадії адміністративного провадження. Таке провадження може складатись з однієї або декількох обов'язкових стадій. Воно виникає лише за умов передбачених законодавством; є специфічним видом адміністративного провадження та може мати від двох стадій і більше.

Механізмом реалізації адміністративного впливу на фізичних та юридичних осіб є адміністративний примус. Прогалиною у чинному законодавстві є відсутність визначення «адміністративного примусу» в цілому, начебто такого правового явища і не існує, хоча визначення наявне у багатьох підручниках, монографіях та наукових статтях. Закріплення цього терміну сформульоване лише на доктринальному рівні. Багато адміністративістів висунули до уваги спільнот свою думку, щодо визначення такого поняття.

С. Дембіцька адміністративний примус ототожнює із застосуванням відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистого (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також, звісно, покарання за їх вчинення [164, с. 47].

Державний примус має бути відповідним і обґрунтованим. Відповідність державного примусу означає, що обсяг примусового впливу на особу, до якої воно застосовується, не повинен перевищувати мінімального необхідного рівня, досягнення якого достатньо для мети державного примусу. Державний примус змінює волю особи, на яку він спрямований, підпорядковує її волі представника державного органу, супроводжується обмеженням прав громадян і передусім обмеженням, пов'язаним зі свободою та

недоторканністю, які захищаються на рівні Конституції України (ст. 29) і Конвенції про захист прав людини і основних свобод (ст. 5). Тому прийняття рішення про державний примус має бути обґрунтованим і необхідним. Державний примус, наприклад, взяття під варту, може і повинен використовуватися, якщо його не можна не застосувати, в разі неминучості [165].

Формами прояву адміністративного примусу виступають його заходи. Їх класифікації в науковій літературі приділено багато уваги, однак проблемою є відсутність єдності думок науковців та відсутність нормативно-закріпленої класифікації.

В. Шкарупа вважає, що класифікація має всього чотири види, а саме: 1) заходи припинення (процесуального забезпечення); 2) заходи попередження; 3) заходи правовідновлення; 4) юридична відповідальність [166, с. 6].

П'ятирівневу класифікацію пропонує і О. Миколенко, а саме він ділить заходи адміністративного примусу на: 1) адміністративно-запобіжні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) заходи адміністративної відповідальності; 4) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (адміністративні заходи процесуально-забезпечувального характеру); 5) адміністративно-відновлювальні заходи [167, с. 7-14].

Т. Коломоєць пропонує системне уявлення про заходи адміністративного примусу та найбільш об'єктивно розподіляє адміністративно-примусові заходи до різних класифікаційних груп, що зменшує ймовірність потрапляння різних за характером, особливостями застосування та іншими ознаками заходів до однієї класифікаційної групи [168, с. 60]. Автор класифікує заходи адміністративного примусу у публічному праві у три етапи, кожного разу використовуючи новий критерій. Таким чином, Т. Коломоєць виділяє: 1) заходи адміністративного примусу в публічному праві України, не пов'язані з правопорушеннями; 2) адміністративно-попереджувальні заходи в публічному праві України, пов'язані із надзвичайними обставинами; 3) адміністративно-

попереджувальні заходи загального характеру в публічному праві України; 4) адміністративно-запобіжні заходи спеціального (конкретного) характеру в публічному праві України; 5) заходи адміністративного припинення в публічному праві України; 6) заходи адміністративного припинення загального призначення в публічному праві України; 7) заходи адміністративно-процесуального примусу в публічному праві України; 8) заходи адміністративного припинення спеціального характеру в публічному праві України; 9) заходи відповідальності за порушення установлень, визначених у публічному праві України [169, с. 136-139].

На нашу думку, найбільш прийнятною є наступна класифікація заходів адміністративного примусу: 1) заходи адміністративного запобігання (попередження); 2) заходи адміністративного припинення; 3) заходи адміністративної відповідальності (стягнення).

На жаль, і питання класифікації заходів адміністративного примусу законодавчо не унормовано, адже в жодному нормативно-правовому акті не зазначається, які заходи належать до запобігання, стягнення або припинення правопорушень. Кожен із складових зазначеної класифікації знаходить своє відображення у різних нормативно-правових актах, а саме:

1) у ч. 2 ст. 29 Конституції України вбачаємо дії, які можна віднести до заходів адміністративного запобігання та припинення: «у разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою» [77];

2) у кодексах України, до переліку яких можна включити Кодекс України про адміністративні правопорушення (заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення), Митний кодекс України (адміністративне затримання), Повітряний кодекс України



(передбачає поняття затримання для такого виду транспортних засобів, як повітряне судно);

3) у Законах України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Національну Гвардію України» тощо;

4) у підзаконних нормативно-правових актах, а саме:

а) у Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, в якій йдеться про доставляння особи та затримання осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;

б) у Порядку тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання;

в) у Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції;

г) у Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду;

д) у Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів;

е) у Положенні про застосування оглядових груп Морської охорони Державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден.

Заходи адміністративного запобігання (попередження) мають на меті не дати здійснити можливі правопорушення та запобігти настанню шкідливих наслідків. Такі заходи можуть застосовуватись суб'єктами, які здійснюють компетенцію контрольно-наглядового характеру, а також можуть застосовуватись і органами із загальною управлінською компетенцією. Заходи попередження здійснюються лише в процесі односторонньої реалізації владних повноважень, адже є елементом примусу. Ці заходи включають у

себе перевірку, аналіз дотримання приписів чинного законодавства та вчинення дій для недопущення протиправної поведінки у подальшому.

Не завжди підставою для застосування таких заходів є протиправна поведінка суб'єкта, наприклад, використання транспортного засобу посадовою особою для переслідування правопорушника або перевірка документів. Також підставами застосування цих заходів може бути настання умов, які, хоч і не є результатом вчинення конкретного правопорушення особою, але безпосередньо пов'язані з його попередньою поведінкою, яка вказує на можливість вчинення правопорушення, наприклад, розпивання алкогольних напоїв у громадському місці.

Аналізуючи правничу літературу, можна зазначити, що заходи адміністративного попередження – це сукупність певних дій примусового та превентивного характеру, які можуть бути застосовані лише уповноваженими суб'єктами владних повноважень, та мають на меті попередити вчинення правопорушень та настання негативних наслідків для суспільства.

До основних ознак заходів адміністративного попередження можна віднести: 1) застосування коли протиправне діяння не вчинене; 2) є профілактичним заходом; 3) попереджує вчинення протиправного діяння та настання негативних наслідків; 4) може застосовуватись до особи в діях якої відсутні протиправні діяння; 5) застосовується лише уповноваженими особами.

До заходів адміністративного попередження відноситься:

1) перевірка документів, цей захід передбачається у ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію»;

2) особистий огляд і огляд речей, цей захід закріплено ст. 264 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Звертаємо увагу, що проведення такого заходу адміністративного попередження може бути лише за певних обставин, а саме: особа вчиняє або намагається вчинити протиправне діяння; надійшли відомості від третьої особи, що конкретна особа вчинила або

вчиняє правопорушення; особа має ознаки правопорушення на тілі або одязі; наявне орієнтування на особу, яка вчиняє або вчинила протиправні дії;

3) поверхнева перевірка, цей захід передбачається у ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію»;

4) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів), про це йдеться у ст. 18 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» та ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»;

5) обстеження (огляд) вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об'єктів з приводу відповідності їх різним вимогам, цей захід передбачається у ст. 30 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»;

6) обмеження (заборона) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг, передбачається у ст. 26, 26-1 Закону України «Про дорожній рух» та ст. 37 Закон України «Про Національну поліцію»;

7) адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, яке передбачається у ст. 3, Розділу 2 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»;

8) опечатування вимірювальних приладів та пристроїв та опечатування приміщень, які використовуються як каси, місця зберігання документів, товарно-матеріальних цінностей, про що йдеться у Законі України «Про метрологію та метрологічну діяльність», Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» тощо;

9) примусовий привід для проведення медичного обстеження відповідно до ст. 13 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» тощо.

Застосування кожного з такого заходу складається з певних стадій, наприклад: провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі передбачає:

- 1) взяття особу на облік, фотографування її та взяття відбитку пальців особи для внесення у базу даних;
- 2) контроль поведінки такої особи та здійснення стосовно піднаглядного індивідуально-профілактичної роботи;
- 3) підготовка матеріалів працівником поліції після проходження встановленого терміну, щодо адміністративного нагляду;
- 4) після припинення адміністративного нагляду дільничний працівник поліції продовжує здійснювати індивідуально-профілактичну роботу до закінчення передбаченого законом строку погашення судимості або її зняття.

Отже, за допомогою перерахованих заходів адміністративного попередження, можливо попередити вчинення правопорушень та настання негативних наслідків для суспільства.

Найчисельнішими серед заходів адміністративного примусу є заходи адміністративного припинення. Їх застосування обумовлено потребою швидкого й ефективного припинення посягань на інтереси окремих громадян, держави та громадських об'єднань [170, с. 166].

Адміністративні заходи припинення – це примусове зупинення правопорушень, щоб уникнути настання негативних наслідків та забезпечити застосування стягнень до винних осіб. Провадження із застосуванням заходів адміністративного примусу мають також певні стадії, які є індивідуальними до кожного з виду.

До ознак заходів адміністративного припинення належать наступні: 1) застосовуються коли є реальна протиправна поведінка; 2) застосовуються миттєво після виявлення правопорушення; 3) застосовуються лише уповноваженими та не особами.

Метою зазначеного заходу є припинення протиправних діянь, забезпечення притягнення правопорушника до відповідальності та усунення

шкідливих наслідків, які настали через вчинення протиправних діянь. Їх традиційно можна поділити на 2 групи.

Перша група – це заходи адміністративного припинення загального призначення, які поділяються на самостійні (застосування яких забезпечує оперативне вирішення) та допоміжні (спрямовані на забезпечення всіх необхідних умов для притягнення порушника до відповідальності).

До другої групи належать заходи адміністративного припинення спеціального призначення, адже вони направлені чітко на правопорушника, на заподіяння йому шкоди. Особливостями цих заходів є екстраординарний характер, попередження про намір застосувати захід спеціального призначення перед тим, як зробити це, застосування даних заходів переважно спеціалізованими службами, застосування лише в разі, коли інші заходи адміністративного примусу неефективні [171]. До таких заходів адміністративного припинення належать:

1) заходи фізичного впливу, про що зазначається у ст. 42, 44 Закону України «Про Національну поліцію». Проведення із застосуванням заходів фізичного впливу включає в себе: попередження особи про те, що у разі не припинення протиправних дій, до неї може бути застосовано фізичний вплив; застосування до особи заходів фізичного впливу у разі продовження вчинення протиправних дій; після застосування такого заходу поліцейський зобов'язаний письмово повідомити свого керівника, а той зобов'язаний повідомити прокурора про завдання особі тілесних ушкоджень унаслідок застосування фізичної сили;

2) застосування спеціальних засобів, які передбачені ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію», а саме: кайданки та інші засоби обмеження рухомості; гумові та пластикові кийки; засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії; засоби примусової зупинки транспорту; пристрої, гранати, боєприпаси та малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень; електрошокові пристрої контактної та контактної-дистанційної дії; спеціальні

маркувальні та фарбувальні засоби; пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії, засоби акустичного та мікрохвильового впливу; водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби; пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії; засоби, споряджені безпечними димоутворювальними препаратами; службовий собака; службовий кінь, тощо [154];

3) застосування вогнепальної зброї, що передбачено ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію» та ст. 18 Закону України «Про Національну гвардію України» тощо.

Отже, зазначені заходи адміністративного припинення мають на меті припинити противні дії, запобігти їх подальшому вчиненню, забезпечити притягнення правопорушника до відповідальності та усунення шкідливих наслідків, які настали через вчинення правопорушення. Такі заходи повинні бути проведенні відповідно до вимог законодавства, частіше за все, проведення таких заходів передбачає складання протоколів, актів тощо.

Заходи адміністративної відповідальності є найважливішим та найсуворішим видом заходів адміністративно-правового примусу, вони утворюють самостійний інститут адміністративного права в цілому, а також вони є завершальним етапом серед інших заходів адміністративного примусу, адже вже наявна правова оцінка вчиненого правопорушення та встановлено вид стягнення за вчинення протиправного діяння.

Г. Бондаренко у своїх працях зазначив, що адміністративна відповідальність – це форма реагування держави на правопорушення, яке проявляється в застосуванні державними органами, службовими особами, підприємство тощо, до винної особи адміністративних санкцій відповідно до положень чинного законодавства [172, с. 84].

Д. Лук'янець зазначав, що відносини, які виникли між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами з приводу вчинення останніми передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у

застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень є адміністративною відповідальністю [173, с. 34].

Адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності та являє собою специфічну форму реагування компетентних державних органів на вчинення адміністративних проступків, у зв'язку з чим на правопорушника можуть бути накладені адміністративні стягнення відповідно до приписів законодавства.

Заходи адміністративної відповідальності мають такі ознаки:

– регламентовані Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами;

– накладення та виконання заходів адміністративної відповідальності (адміністративних стягнень) передбачають для правопорушника строк погашення адміністративної відповідальності. Так, ст. 39 КУпАП визначає, що якщо особа, на яку накладено адміністративне стягнення, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то ця особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню [79];

– застосовуються лише після вчинення адміністративного правопорушення;

– застосовуються лише за рішенням уповноваженого на те органу.

Підсумовуючи викладене, адміністративні стягнення включають в себе елементи репресивного (карального), виховного та запобіжного характеру.

Отже, адміністративний примус – це один із методів державного управління, метою якого є забезпечення виконання обов'язків особами у зв'язку із вчиненням ними протиправних дій або при виникненні обставин, що загрожують безпеці особистості або суспільній безпеці.

Провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу є нетрадиційним видом проваджень, адже таке провадження не передбачає застосування загальних стадій адміністративного провадження,

воно може складатись від двох і більше стадій в залежності від виду заходу адміністративного примусу.

Основною особливістю провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу є його індивідуальність та нетиповість у адміністративному процесі, а також велика кількість адміністративних заходів, що і є підвидом такого провадження.

Попри законодавчу регламентацію заходів адміністративного примусу, наразі мають місце прогалини адміністративно-процесуального законодавства, насамперед Кодексу України про адміністративні правопорушення, та наявні недоліки відповідної адміністративно-юрисдикційної практики, як-то:

1) нерідкість розгляду справ про адміністративні правопорушення без участі осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності;

2) відсутність у матеріалах справ даних про виклик свідків та потерпілих на розгляд справи;

3) процесуальне незакріплення відводів, пояснень та заперечень осіб, що беруть участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення, та інші важливі моменти провадження у справі;

4) недосконалість нормативного закріплення процедури накладання стягнень у судовому порядку за Кодексом України про адміністративні правопорушення;

5) нормативна неврегульованість процедури судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, адже у ст. 246 КУпАП міститься лише загальне положення про те, що «порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судах визначається цим Кодексом та іншими законами України», проте конкретного порядку КУпАП не визначено, як і незрозуміло, якими ще законами слід керуватися;

6) відсутність процесуальних гарантій розгляду справ про адміністративні правопорушення, закріплених у КУпАП, серед яких:



відкладання розгляду справи, перерва у розгляді справи, зупинення розгляду справи, перегляд справи за нововиявленими обставинами тощо;

7) недотримання або порушення термінів провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема в частині: невизначення у КУпАП чіткого строку, з якого має розпочатися стадія розгляду справи та винесення постанови; недотримання строків розгляду справ про адміністративні правопорушення через ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності і яка була належним чином попереджена про розгляд справи, від явки до суду; невизначення в КУпАП моменту набрання постановою у справі про адміністративне правопорушення законної сили тощо;

8) численні порушення порядку притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил паркування через невідповідність роботи паркоматів вимогам законодавства, розміщення майданчиків для паркування з порушенням вимог Правил дорожнього руху та Правил паркування транспортних засобів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 року № 1342, низьку ефективність інформаційного та технічного забезпечення паркувальної діяльності та ін.

Усунення цих прогалин необхідне для чіткого уявлення сутності різноманітних заходів примусу, їх мети, взаємодії, підстав та порядку застосування; для забезпечення ефективного впливу цих заходів; для подальшого розвитку цього інституту адміністративного права, а також для усунення випадків неналежного застосування заходів примусу до громадян.

### **Висновки до Розділу 3**

На підставі характеристики та визначення особливостей здійснення окремих видів адміністративно-юрисдикційних проваджень зроблено такі висновки:

1. Провадження у справах про адміністративні правопорушення запропоновано розуміти як окремий самостійний вид адміністративно-юрисдикційних проваджень, врегульований системою адміністративно-

процесуальних норм, що становить собою складне системне явище, комплекс пов'язаних і взаємообумовлених процесуально-правових процедур, спрямованих на всебічний, повний, об'єктивний розгляд адміністративної справи по суті, винесення рішення або постанови та їх виконання щодо захисту загальних прав і свобод, визначених суспільством та закріплених у нормах права, на яке спрямоване протиправне діяння

2. З'ясовано характерні ознаки адміністративно-юрисдикційних проваджень з розгляду скарг громадян, які: 1) є складовою частиною адміністративно-юрисдикційної діяльності та одним із основних способів забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів людини; 2) передбачають процедуру, що дозволяє особі звернутися до відповідної посадової особи органу державної влади за допомогою у вирішенні спірних питань, що виникли у сфері державного управління, у взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень; 3) покликані забезпечувати вирішення спірних ситуацій, охорону прав та свобод людини від протиправних посягань, сприяти відновленню та утвердженню порушених прав; 4) є одним із важливих напрямків управлінської діяльності, спрямованим на оперативне вирішення і врегулювання спірних відносин, до яких причетний відповідний суб'єкт владних повноважень; 5) передбачають обов'язок органу (посадової особи), до якого звернулися та який розглядає справу, дати правову оцінку поведінці сторін адміністративно-правового спору; 6) включають обов'язковий набір стадій, етапів та процесуальних дій; 7) виникають виключно внаслідок волевиявлення громадян (колективу громадян), що завжди є єдиним ініціатором та одночасно головною зацікавленою стороною.

3. Наведено узагальнений перелік стадій дисциплінарного провадження, який притаманний буд-яким його різновидам, а саме: 1) перевірка відомостей про вчинення дисциплінарного проступку; 2) проведення службового розслідування або порушення дисциплінарної справи; 3) прийняття рішення та застосування дисциплінарного стягнення до порушника; 4) оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

4. Дисциплінарні провадження характеризуються: по-перше, сукупністю процесуальних правовідносин, що виникають на підставі здійсненнями учасниками дисциплінарного провадження наданих їм процесуальних прав і обов'язків; по-друге, швидкістю та економічністю проведення; по-третє, можливістю застосування одного з трьох його видів: спрощеного, скороченого та звичайного; по-четверте, особливостями застосування залежно від категорій осіб, щодо яких вони проводяться (суддів, прокурорів, працівників Національної поліції, окремих категорій державних службовців тощо); по-п'яте, охопленням в різних випадках певної кількості стадій; по-шосте, широким аспектом застосування, адже в окремих випадках заходи дисциплінарного впливу включають в себе не лише заходи примусу, але й позитивну (сприятливу) форму - застосування заохочень.

5. Висвітлено прогалини адміністративно-процесуального законодавства, насамперед Кодексу України про адміністративні правопорушення, та наявні недоліки відповідної адміністративно-юрисдикційної практики, а також запропоновано комплекс заходів правового та організаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційних проваджень, спрямованих на підвищення ефективності реалізації їх завдань.

## ВИСНОВКИ

У дисертації на основі аналізу чинного законодавства України, правової літератури та наукових здобутків вчених адміністративістів сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на визначення сутності, змісту і видів адміністративно-юрисдикційних проваджень, їх місця та ролі в адміністративному процесі, а також удосконалення зазначеного виду процесуальної діяльності. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Адміністративно-юрисдикційні правовідносини запропоновано розглядати як різновид адміністративно-процесуальних відносин, що регулюються переважно нормами адміністративного права та складаються в межах розв'язання індивідуально-конкретних правових суперечок (конфліктів) у сфері публічного адміністрування під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, розгляду скарг громадян, здійснення дисциплінарних проваджень та проваджень у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу.

Визначено ознаки, що розкривають сутність адміністративно-юрисдикційних правовідносин, серед яких: 1) наявність конфлікту, вираженого в одній із двох основних форм або суперечки у праві, або конкретного правопорушення; 2) регулювання шляхом державно-владного підпорядкування, імперативність якого підтверджується обов'язковою наявністю серед учасників адміністративно-юрисдикційного процесу суб'єкта владних повноважень (публічної адміністрації), уповноваженого державою на здійснення адміністративної юрисдикції; 3) наявність спеціально уповноваженого на розв'язання правового конфлікту (спору) юрисдикційного органу; 4) виявляються у виконанні учасниками адміністративно-юрисдикційного процесу їх прав та обов'язків; 5) динамічність якості змін адміністративно-юрисдикційних відносин, що досягатиметься у стадії розгляду справи (адміністративно-правової суперечки) і винесення постанови у справі, або іншого завершального юрисдикційного акту; 6) наявність процесуальної форми провадження юрисдикційної діяльності, що передбачає суворе дотримання

встановленого законом порядку порушення справи в межах наявного правового конфлікту (спору), його розгляду та винесення рішення; 7) видання та забезпечення виконання юрисдикційного акту, що є фактично результатом юрисдикційної діяльності, у межах якої відбувається встановлення, доведення та юридична оцінка подій на підставі застосування певної норми права юрисдикційним органом до конфліктної ситуації; 8) наявність незаконних рішень та дій державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, наділених владними повноваженнями (адміністративних органів), які порушують права та свободи фізичних та юридичних осіб, як підстави їх виникнення; 9) публічно-правовий характер спору, що становить предмет таких правовідносин (адміністративно-правовий спір); 10) активна роль суду в адміністративно-юрисдикційному процесі, адже якщо у цивільному процесі збирання та подання доказів – справа сторін та суд обмежується розглядом доказів, поданих ними, то в адміністративно-юрисдикційному процесі суд виступає з ініціативою зі збору доказів, володіючи можливістю вимагати від адміністративного органу всі необхідні для правильного вирішення справи документи; 11) державно-владний характер таких правовідносин, що поєднує їх з іншими видами процесуальних відносин, оскільки їх суб'єктами є суд, прокурор, а також адміністративний орган.

2. Встановлено пряму взаємозалежність адміністративного процесу та адміністративно-юрисдикційних проваджень, адже останні: 1) є невід'ємною складовою адміністративного процесу; 2) майже в повній мірі охоплюють та забезпечують виконання завдань адміністративного процесу шляхом вирішення індивідуальних справ відповідними суб'єктами владних повноважень, їх посадовими особами при здійсненні функцій виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин; 3) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою і зв'язаністю з відповідними матеріальними правовідносинами; 4) викликають потреби встановлення, доказування, а також обґрунтування всіх обставин та фактичних даних аналізованої юридичної справи; 5) зумовлюють

необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних документах.

3. Адміністративно-юрисдикційне провадження визначено як багатоетапний процес розгляду адміністративно-правового спору з самого початку його виникнення відповідно до вимог закону, лише уповноваженими на те державними органами, а в деяких випадках іншими суб'єктами, які у свою чергу, керуючись нормами адміністративного законодавства, здійснюють певні заходи примусового характеру, що мають на меті притягнення правопорушника до адміністративної або дисциплінарної відповідальності та забезпечення виконання винесеного покарання, а також відновлення порушеного права громадян.

Адміністративно-юрисдикційні провадження поділено на: 1) дисциплінарні провадження; 2) провадження з розгляду скарг громадян; 3) провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу; 4) провадження у справах про адміністративні правопорушення.

4. Встановлено, що систему правового регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень складає значна кількість джерел їх нормативної регламентації, які мають, по-перше, єдину правову форму, що виражає, по суті, єдину систему адміністративно-юрисдикційного процесу, що складається з регламентації порядку порушення провадження, збору матеріалів про факт правопорушення (або спірної ситуації) та його доведення, оцінки достатності та реалізації зібраних матеріалів, прийняття рішення, порядку оскарження прийнятих рішень та проведених дій; по-друге, відмінні риси у вигляді ієрархічності юридичних актів, що приймаються в адміністративно-юрисдикційному процесі; по-третє, єдиний по суті предмет безпосереднього регулювання процесуальних правовідносин кожним із цих нормативних джерел, що зумовлює необхідність кодифікації окремих напрямів адміністративно-процесуального законодавства.

5. Суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень класифіковано за: а) характером їх процесуального статусу (суб'єкти, що вирішують справу; суб'єкти щодо яких вирішується справа; допоміжні учасники адміністративно-

юрисдикційного провадження); б) порядком здійснення компетенції (єдиноначальні та колегіальні); в) обсягом предметної компетенції (загальної, галузевої, міжгалузевої та спеціальної); г) характером функціональної компетенції; д) видами таких проваджень; е) рівнями, на яких діють органи та посадови особи адміністративної юрисдикції (галузеві, територіальні).

Основними особливостями суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень названо: вони покликані вирішувати спірні ситуації про порушення прав, свобод чи законних інтересів фізичних і юридичних осіб із застосуванням у визначених законом випадках заходів державного (адміністративного) примусу; їм надаються спеціальні права щодо отримання інформації, яка стосується правопорушення (конфліктної ситуації), застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, застосування адміністративного примусу, притягнення винних осіб до відповідальності; їх місце в системі суб'єктів адміністративної юрисдикції визначається характером та обсягом адміністративно-юрисдикційної компетенції; повноваження таких суб'єктів, їх обсяг та способи реалізації визначені нормами адміністративного права.

6. Висвітлено стадії адміністративно-юрисдикційного провадження із визначенням притаманних їм специфічних рис, серед яких те, що вони: а) є самостійною частиною провадження; б) мають свої специфічні завдання, в) особливе коло учасників провадження; г) передбачають сукупність юридичних дій, що здійснюються у певній логічній послідовності та встановлених часових межах; д) завершуються прийняттям рішення, закріпленого спеціальним процесуальним документом.

7. Провадження у справах про адміністративні правопорушення запропоновано розуміти як окремий самостійний вид адміністративно-юрисдикційних проваджень, врегульований системою адміністративно-процесуальних норм, що становить собою складне системне явище, комплекс пов'язаних і взаємообумовлених процесуально-правових процедур, спрямованих на всебічний, повний, об'єктивний розгляд адміністративної справи по суті,

винесення рішення або постанови та їх виконання щодо захисту загальних прав і свобод, визначених суспільством та закріплених у нормах права, на яке спрямоване протиправне діяння.

Визначено ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення, серед яких: 1) наявність правового конфлікту, специфіка якого обумовлена публічним, а саме адміністративно-правовим характером правовідносин, що порушуються та за що законодавством передбачено застосування заходів адміністративної відповідальності; 2) відмінність від інших видів адміністративно-юрисдикційних проваджень своєю цільовою спрямованістю, завданнями та підставами виникнення, оскільки цілі провадження саме і полягають у своєчасному виявленні фактів протиправного діяння, збиранні доказів та застосуванні до винних заходів адміністративного покарання; 3) цільова спрямованість у реалізації заходів адміністративної відповідальності; 4) змістовий компонент, що становить індивідуально-конкретну справу у вигляді адміністративно-правового спору, підставою якого є адміністративне правопорушення; 5) наявність особливої сфери публічного адміністрування, в якій виникає адміністративно-правовий спір; 6) здійснення конкретно визначеним колом суб'єктів адміністративної юрисдикції; 7) наявність конкретної підстави виникнення провадження у вигляді скоєння правопорушення, за яке адміністративно-деліктним законодавством встановлено адміністративну відповідальність; 8) розгортання цього виду провадження саме у сфері дії загальнообов'язкових правил, порушення яких тягне за собою реалізацію штрафних санкцій, що є заходами адміністративної відповідальності.

8. На підставі аналізу правової природи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення їх кваліфіковано на загальні (принципи гуманізму, законності, справедливості, рівності всіх учасників провадження перед законом, повноти та об'єктивності дослідження обставин справи; забезпечення кожному права на повагу його гідності; забезпечення кожній людині права на свободу та особисту недоторканність; забезпечення права на оскарження дій і



рішень посадових осіб та відповідних органів) і спеціальні (поєднання гласності та конфіденційності, а також безпосередності дослідження доказів) принципи.

9. Дисциплінарне провадження як різновид адміністративно-юрисдикційного провадження визначено як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами процесуальну діяльність уповноважених органів і посадових осіб, спрямовану на своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної індивідуально-конкретної справи, пов'язаної із порушенням норм службової дисципліни, вирішення її в точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеного рішення шляхом оформлення його в актах процесуального характеру та застосування до винних заходів дисциплінарної відповідальності.

10. Провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу розуміється як врегульовані адміністративно-правовими нормами процедурні дії органів адміністративної юрисдикції та їх посадових осіб, які здійснюються у стадійному форматі (як правило скороченому) для припинення відповідного правопорушення, встановлення особи правопорушника, створення умов для з'ясування обставин справи, виявлення, дослідження та закріплення доказів, забезпечення виконання рішення у справі та передбачають обмеження прав особистого, майнового чи організаційного характеру для фізичних або юридичних осіб.

11. На підставі аналізу наявних прогалин у чинному адміністративному законодавстві та правозастосовній практиці суб'єктів адміністративної юрисдикції запропоновано комплекс заходів правового та організаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційних проваджень, спрямованих на підвищення ефективності реалізації їх завдань, серед яких:

1) унормувати в КУпАП процесуальний статус понятого, адже на сьогодні чітко не визначено роль і місце цього виду суб'єктів у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративно-юрисдикційних проваджень;

2) закріпити чіткий перелік суб'єктів для інших видів адміністративно-юрисдикційних проваджень та визначити їх правосуб'єктність;

3) у межах забезпечення Конституцією України права на судовий захист і Європейською конвенцією з прав людини та основоположних свобод права на справедливий суд розглянути можливість законодавчого закріплення процедури касаційного оскарження рішень апеляційних судів у справах про адміністративні правопорушення виключно за тими складами правопорушень, де в санкції статті КУпАП передбачено можливість призначення адміністративного стягнення у вигляді арешту;

4) прийняти Закон України «Про Дисциплінарний статут суб'єктів правоохоронної діяльності», яким визначатимуться поняття дисциплінарної відповідальності, дисциплінарного проступку та дисциплінарних стягнень, суб'єктів реалізації дисциплінарних проваджень, підстав для їх відкриття, стадії розгляду справи про вчинення дисциплінарного проступку, їх документальне оформлення, права та обов'язки учасників та інші організаційно-правові засади розгляду й вирішення справ про дисциплінарні правопорушення;

5) законодавчо у межах глави 19 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначити єдині вимоги та процесуальний порядок складання протоколу про доставлення правопорушника, що передбачатиме зазначення дати, часу та місця складання, часу початку та закінчення доставлення, відображення відомостей стосовно особи, що доставляється, мету застосування цього заходу забезпечення провадження;

6) регламентувати процесуальний статус юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності та адміністративно-юрисдикційного провадження.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 102–104. URL : [http://www.lsej.org.ua/1\\_2013/ukr/Kolpakov.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf)
2. Шевченко Е.О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116–1122. URL : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2011\\_1\\_180.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_1_180.pdf)
3. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
4. Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2004. 196 с.
5. Пінчук В. Поняття, ознаки та основні форми адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 3. С. 191-195. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/3/31.pdf>
6. Глуховеря В.А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: навчальний посібник. Дніпро : Дніпроп. держ. унт. внутр. справ, 2016. 264 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративна юрисдикція: сутність поняття. *Держава і право : зб. наук. праць: юридичні і політичні науки*. Вип. 19, 2003. С. 256-258.
9. Пилипенко А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади: питання теорії. *Право України*. 2004. № 2. С. 26–31.

- 
10. Анохіна Л.С. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, зміст. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І.Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2006. Том 19 (58). №1. С. 172-175.
11. Безпалова О.І. Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3(9). С. 139-147.
12. Педько Ю. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні та практичні питання співвідношення. *Право України*. 2001. № 10. С. 72-75.
13. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: Навчальний посібник. Київ : «Центр учбової літератури». 2016. 336 с.
14. Лелеченко Н.В. Загальна характеристика адміністративної юрисдикції як специфічної форми діяльності органів публічної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 6. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=294>
15. Ковалів М. В. та ін. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.
16. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
17. Іщук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції. *Форум права*. 2011. № 1. С. 419–424.
18. Гудим І.В. Концептуальний погляд на сутність та особливості адміністративно-юрисдикційних правовідносин як складника адміністративного процесу. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 141-147.
19. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник. Харків : Право, 2000. 520 с.

---

20. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

21. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 394 с.

22. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 212 с.

23. Кузьменко О. В Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ : Атіка, 2007. 416 с.

24. Стеценко С. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 39-46.

25. Джафарова М.В. Визначення адміністративного процесу: проблемні питання правової доктрини. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2015. Вип. 13(1). С. 60-62.

26. Лялька А.Б. Класифікація адміністративно-юрисдикційних проваджень: аналіз підходів. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право*. 2012. № 2. С. 16-21. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup\\_2012\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2012_2_5)

27. Голосніченко І.П. Адміністративне право України. Ірпінь, 1998. 108 с.

28. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник: Юрінком Інтер, 1999. 315 с.

29. Мурза О.В. Адміністративна юстиція в Україні: стан та перспективи розвитку. Київ : Четверта хвиля, 2011. 136 с.

30. Голосніченко І.П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави / І.П. Голосніченко. *Актуальні проблеми держави і права: зб.наук.праць*. 2003. № 19. С. 17-20.

- 
31. Бандурка, О. М. Адміністративний процес [Текст] : підруч. / О.М. Бандурка, М. М. Тищенко. Київ : Літера ЛТД, 2002. 288 с.
32. Додін Є.В. Доведення та доказ правозастосовчої діяльності органів радянського державного управління: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, Одеса. 1976. 126 с.
33. Кунєв Ю. Д. Адміністративний процес: проблеми визначення сутності та змісту. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 51-56. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2013\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_2_7)
34. Белкін Л.М. Класифікація адміністративних проваджень у контексті широкого розуміння адміністративного процесу в державному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. С. 6. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_6\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_6_7)
35. Гончарук С.Т. Адміністративне право: Навчально-методичні матеріали. Київ : Національний авіаційний університет, 2011. 44 с.
36. Гудим І.В. Сутність адміністративної юрисдикції та її місце в адміністративному процесі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 1. С. 92-97.
37. Битяк Ю. Система адміністративного права. *Право України*. 2017. № 12. С. 173–183.
38. В.К. Ковпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін. Адміністративне право України. Загальна частина: курс лекцій. Київ, 2011. 395 с.
39. Курс адміністративного права : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
40. Бандурка, О. М. Адміністративний процес України: монографія / О. М. Бандурка. Харків : ХНУВС, Майдан, 2019. 422 с.
41. Актуальні проблеми визначення правової природи та сутності адміністративного провадження. URL :

---

[https://studwood.net/2376657/pravo/aktualni\\_problemi\\_viznachennya\\_pravovoyi\\_prirodi\\_ta\\_sutnosti\\_administrativnogo\\_provadzhennya](https://studwood.net/2376657/pravo/aktualni_problemi_viznachennya_pravovoyi_prirodi_ta_sutnosti_administrativnogo_provadzhennya)

42. Джафарова М.В. Щодо питання розуміння адміністративного провадження як частини адміністративного процесу. *Молодий вчений*. 2016. № 12 (39). С. 571-574.

43. Мартиновський В.В. Проблема класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. № 24. С. 85-91.

44. Каменська Н.П. Провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації: актуальні теоретичні узагальнення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 2. С. 73-76.

45. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. 177 с.

46. Коломоєць Т.О. Адміністративне судочинство України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. затв. МОНУ. Київ : Істина, 2009. 256 с.

47. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури : [монографія]. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 156 с.

48. Юнін О.С. Завдання, принципи та особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 754-756.

49. Короєд С.О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки : автореф. дис. канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. Київ, НУВСУ, 2009. 17 с.

50. Апаров А. М. Поняття і особливості адміністративної юрисдикції / А.М. Апаров. *Європейські перспективи*. 2013. № 10. С. 76–80.

51. Чернобай О. І. Теоретичні узагальнення щодо розуміння сутності поняття «адміністративна юрисдикція». *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2015. Вип. 1(2). С. 82–88.

---

52. Сідей Я. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 196-200.

53. Білоус В. Співвідношення юрисдикційної діяльності органів державного управління та адміністративної юрисдикції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 4. С. 66-72.

54. Побірченко І.Г. Господарська юрисдикція (загальне вчення). Київ : Наукова думка, 1973. 213 с.

55. Калюта А. Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 198 с.

56. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 2. Особлива частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. Київ : Юрид. думка, 2005. 624 с.

57. Колпаков В. Адміністративна юрисдикція: парадигма поняття. *Юридична Україна*. 2003. № 7. С. 32-34.

58. Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... к.ю.н. / спец. 12.00.07. Харків, 2004. 20 с.

59. Бородін І. Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: монографія. Київ : Алерта, 2007. 184 с.

60. Калюта А. Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2007. 18 с.

61. Іваненко Я. Адміністративне неюрисдикційне провадження в публічно-правових відносинах. *Віче*. 2010. № 14. С. 11-13.

62. Гудим І.В. Адміністративно-юрисдикційні провадження: властивості та класифікація. *Юридичний вісник*. 2022. № 4. С. 101-107.

63. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.



---

64. Тищенко Н.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення: монографія. Харків : Право, 1998. 268 с.

65. Гусейнов Р.Х. Поняття адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності органів виконавчої влади та визначення видів таких. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2012. Том 25 (64). № 1. С. 365-370.

66. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.

67. Іщук О. С. До питання про визначення адміністративно-юрисдикційних проваджень. *Науковий журнал «Право і Безпека»*. 2010. № 5 (37) URL : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pib/2010\\_5/PB-5/PB-5\\_26.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_5/PB-5/PB-5_26.pdf).

68. Завальний М.В. Класифікація адміністративно-юрисдикційних проваджень. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2004. № 4 С. 135-139.

69. Рішення кадрової комісії офісу генерального прокурора. URL : <https://old.gp.gov.ua>

70. Котенко О.А. Правове регулювання в контексті дії права та його основоположних принципів URL : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63846/41-Kotenko.pdf?sequence=1>

71. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія. Харків: Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.

72. Шопіна І. М. Щодо концептуальних підходів визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С.1055-1061.

73. Скакун О. Ф. Теорія права і держави. 4-те видання, стереотипне. Підручник. Київ : Алерта, 2021. 528 с.

---

74. Гусарев С. Д., Калюжний С. А., Колодій А. М., Олійник А. Ю. Основи держави і права : навч. посібник. Київ: Либідь, 1997. 211 с.

75. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

76. Сучасний стан адміністративно-процесуальних відносин URL : [https://vuzlit.com/1190109/suchasniy\\_stan\\_administrativno-protsesualnih\\_vidnosin](https://vuzlit.com/1190109/suchasniy_stan_administrativno-protsesualnih_vidnosin)

77. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

78. Петков С. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної влади в Україні. *Юридичний журнал*. 2009. № 4. С. 14–15.

79. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-Х, URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>

80. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

81. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15 березня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 29. Ст. 233.

82. Іваненко Я. Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження [Текст] : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Київ : Б. в., 2011. 20 с.

83. Сергієнко К. А. Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юр. наук. : [спец.] 12.00.07 ; КПУ. Запоріжжя, 2011. 20 с.

84. Миронюк Р. В. Суб'єкти адміністративно-деліктного процесу: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2014. 45 с.

---

85. Юридична енциклопедія : В 6-ти томах / НАНУ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; Гол. ред.: Ю.С.Шемшученко, М.П.Зяблюк, В.Я. Тацій та ін. Київ : Украинская энциклопедия им. М.П.Бажана. Т. 5 : П-С. 2003. 736 с.

86. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / спец. 12.00.07. Київ : Ін-т. зак-ва ВРУ, 2010. 22 с.

87. Романченко Є.Ю. Суб'єкти процесуальних функцій в адміністративному судочинстві України / Є.Ю. Романченко. *Наше право*. № 13. 2013. С. 67–71.

88. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юринком Інтер, 2015. 568 с.

89. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07; Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2006. 200 с.

90. Адміністративне право України: навч. посіб. / [Шкарупа В.К., Коломоєць Т.О., Гулевська Г.Ю. та ін.]. Київ : Істина, 2007. 216 с.

91. Джафарова, М. В. Поняття і структура адміністративної процесуальної правосуб'єктності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 3 (66). С. 137-144.

92. Міхеєв М.В. Суб'єкти адміністративних проваджень в конфліктному та неконфліктному адміністративному провадженні. *Правова держава*. 2021. № 41. С. 54-60.

93. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 543 с.

---

94. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.

95. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

96. Коваль Л. В. Адміністративно-деліктні відносини. Київ : Вища школа, 1979. 230 с.

97. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ МВС Укаїни від 06 листопада 2015 року № 1376. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text>

98. Гудим І.В. Характеристика системи суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень та її системоутворюючих ознак. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1. С. 407-413.

99. Фондова лекція з дисципліни «Адміністративний процес» на тему «Зміст адміністративного процесу». URL : <https://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/app/lectures/admin-pr/lekc1-apr.docx>

100. Легеза Є.О. Боженко Н.В. Щодо сутності адміністративно-юрисдикційних проваджень в адміністративному процесі. *Право.ua*. 2023. № 4. Ч. 2. С. 25-30.

101. Дрок І.С. Роль Національної поліції в адміністративно-юрисдикційному провадженні у справах про адміністративні правопорушення у сфері інтелектуальної власності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 353-355. URL: [http://lsey.org.ua/10\\_2023/84.pdf](http://lsey.org.ua/10_2023/84.pdf)

102. Адміністративне право України: основні поняття: Навч. посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова. Київ, 2005.

---

103. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. Чернівці : Рута, 2003. 367 с.

104. Губерська Н.Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види / Н.Л. Губерська. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Випуск 32. Том 3. С. 11-15.

105. Битяк Ю.П. Наукові основи систематизації законодавства України про адміністративні проступки // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення: Матер. міжнар. наук.-практ. конф.: У 2-х ч., 7–8 грудня 2006 р. Сімферополь: Крим. юрид. ін-т, 2006. С. 5-7.

106. Адміністративне право України: навч. [для студентів вищих. навч. закладів юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богучький, В.М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю.П. Бітяка. 2-ге вид., перероб. та доп. Харків : Право, 2003. 576 с.

107. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія / Кузьменко О.В. К.: Атіка, 2005. 352 с.

108. Шоптенко С.С. Зміст і стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск. 5. Том 2. С. 74-77.

109. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. Київ : Юринком Інтер, 2008. 256 с.

110. Гайдук А.В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 202 с.

111. Ковалів М.В. Сутність адміністративного розслідування правопорушень. *Право та науки*. 2018. № 2. С. 4-9.

112. Комісаров С. Сутність адміністративноюрисдикційної діяльності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. 100-107.

---

113. Булачек В.Р. Провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з появою осіб у п'яному вигляді у громадських місцях. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 382-385.

114. Живицька Л.І. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення при їх розгляді різними державними органами. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2012. № 6. С. 161-167.

115. Завальний М.В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі. *Форум права*. 2008. № 1. С.140-146 URL : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08zmvvvar.pdf>

116. Колпаков В.К. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми. *Право України*. 2004. № 2. С. 85–89.

117. Сінякевич О. О. Зарубіжний досвід щодо адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Випуск 1(30). С. 129-132.

118. Закон Королівства Іспанії від № 30/1992 від 26.11.1992 «Про правовий режим публічної адміністрації і загального адміністративного провадження». URL : [http://pravo.org.ua/files/zarub/lsp\\_1992/pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub/lsp_1992/pdf)

119. Богуцький В. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. Харків : ФІНН, 2009. 176 с.

120. Drozd, O., Dorokhina, Y., Leheza, Y., Smokovych, M., & Zadyraka, N. (2021). Cassation filters in administrative judicial procedure: a step in a chasm or a novel that ukrainian society expected? *Amazonia Investiga*. Vol. 10. No. 40. P. 222-232.

121. Гуржій Т.О. Предмет адміністративного проступку / Т.О. Гуржій. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 189-190.

122. Фазикош О.В. Особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення та його принципи. *Науковий вісник*

---

*Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 35. Частина I. Том 3. С. 36-40.*

123. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: навч. посіб. Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 390 с.

124. Манжула А. Принципи провадження по справах про проступки проти громадського порядку. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 11. С. 102–109.

125. Бортняк Д. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С.179–189.

126. Глібко О.В. До питання про принципи судового провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 18. Том 1. С. 139–142.

127. Ковальова О.В. Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 3. Ч. 1. С. 26-31.

128. Беньковський С.Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2009. 19 с.

129. Історія виникнення звернень громадян та їх вплив на діяльність органів державної влади. URL : [https://minjust.gov.ua/m/str\\_24799](https://minjust.gov.ua/m/str_24799)

130. Загальна декларація прав людини ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948, URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text)

---

131. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН; Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966, ратифікація від 19.10.1973, URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text)

132. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини), Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ, Протокол від 04.11.1950, URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)

133. Реалізація права на звернення громадян в європейських країнах URL : <https://apladm.dp.court.gov.ua/sud9108/pres-centr/news/199375/>

134. Конституція Франції 3 вересня 1791 року URL : [http://access-info.org.ua/konstitutsija\\_frantsii\\_3\\_sentjabrja\\_1791\\_g](http://access-info.org.ua/konstitutsija_frantsii_3_sentjabrja_1791_g)

135. Charter of Fundamental Rights, URL : [https://www.citizensinformation.ie/en/government\\_in\\_ireland/european\\_government/eu\\_law/charter\\_of\\_fundamental\\_rights.html#:~:text=The%20Charter%20of%20Fundamental%20Rights,with%20the%20Treaty%20of%20Lisbon](https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/european_government/eu_law/charter_of_fundamental_rights.html#:~:text=The%20Charter%20of%20Fundamental%20Rights,with%20the%20Treaty%20of%20Lisbon)

136. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

137. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-18#Text>

138. Кулявець О.С. Предмет конституційної скарги в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО. 2022. Випуск 69. С. 59-64.*



139. Лученко Д.В. Скарга як процесуальна форма правозахисту в адміністративноправових відносинах. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 1 (16). С. 285-294.

140. Суховетрук І.І. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України: дис. ... канд. юрид наук / 12.00.01. Київ, 2017. 230 с.

141. Зміни у законодавстві про звернення, які зумовлює закон про адміністративну процедуру URL : <https://centraljust.gov.ua/news/info/klyuchovi-zmini-u-zakonodavstvi-pro-zvernennya-yaki-zumovlyue-zakon-pro-administrativnu-protseduru>

142. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): навч. посібник. Київ : 1998. 52 с.

143. Білоус В.Т. Особливості інституту апеляції в провадженні за скаргами осіб. *Вісник Запорізького національного університету*. 2009. № 1. С. 94-100.

144. Закон «Про адміністративну процедуру»: експерти розповіли, що зміниться для громадян URL : <https://uplan.org.ua/news/zakon-pro-administrativnu-protseduru-eksperty-rozpovily-shcho-zminytsia-dlia-hromadian/>

145. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. 545 с.

146. Справа № 820/4047/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/>

147. Справа № 560/16398/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/>

148. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посібник. 2-е вид., перероб. і доп. Одеса : Юрид. літ-ра, 2002. 312 с.

---

149. Гончарук С. Т. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ : Вид-во НАВСУ, 2000. 240 с.

150. Шоптенко С.С. Дисциплінарні провадження в національній поліції України: зміст та особливості реалізації. *Форум права*. 2017. (5). С. 454-459.

151. Москвич Л. М. та ін.. Статус судді: питання теорії та практики [Текст] : монографія. Харків : Вид. Дім «ІНЖЕК», 2004. 360 с.

152. Ковальов С.С. Поняття та особливості дисциплінарного провадження: принципи, суб'єкти, стадії. *Форум права*. 2012. № 2. С. 352-357.

153. Лісний Д. В. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ України: новий погляд на стару проблему. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 246-252.

154. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

155. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15 березня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 29. Ст. 233.

156.                   Справа                   №                   560/786/20.                   URL :  
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/88268527>

157. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>

158. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

159. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>

160. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1403-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text>

- 
161. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 липня 2012 року № 5076-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>
162. Толочко О. Удосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів. *Вісник прокуратури*. 2006. № 2. С. 69-75.
163. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: дис. ... канд. юр. наук. 12.00.07. Одеса, 1999. 196 с.
164. Дембіцька С. Л. Законність та правовий характер адміністративного примусу. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 25-31. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2014\\_71\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_71_6)
165. Ортинський В. Погляд на державний примус у контексті європейської інтеграції України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2018. № 1. С. 4-10.
166. Шкарупа В. К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції): монографія. Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 163 с.
167. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник. Харків : «Одіссей», 2004. 272 с.
168. Іванцов В.О. Проблеми класифікації заходів адміністративного примусу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2007. № 1 (31). С. 59-67.
169. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія (За заг. ред. В.К. Шкарупи). Запорізький державний університет. Запоріжжя : Поліграф. 2004. 404 с.

---

170. Адміністративне право України : підручник / [кол. авт.: Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка; М-во освіти і науки України. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 543 с.

171. Заходи адміністративного припинення з підручника «Адміністративне право України» URL : <http://textbooks.net.ua/content/view/2686/15/>

172. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Львів, Вища пік., 1975. 149 с.

173. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ : Ін-т держави і права імені В.Н. Корецького НАН України, 2001. 220 с.

---

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Гудим І.В. Сутність адміністративної юрисдикції та її місце в адміністративному процесі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 1. С. 92-97. URL : [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/06/1\\_ua/%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D1%82\\_%D0%9D%D0%92\\_1-2022-92-97.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/06/1_ua/%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D1%82_%D0%9D%D0%92_1-2022-92-97.pdf)
2. Гудим І.В. Концептуальний погляд на сутність та особливості адміністративно-юрисдикційних правовідносин як складника адміністративного процесу. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 141-147. URL : [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/1\\_2022/20.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/1_2022/20.pdf)
3. Гудим І.В. Характеристика системи суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень та її системоутворюючих ознак. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1. С. 407-413. URL : <https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/1/1-2023-407-413.pdf>
4. Гудим І.В. Адміністративно-юрисдикційні провадження: властивості та класифікація. *Юридичний вісник*. 2022. № 4. С. 101-107. URL : [http://yurvisnyk.in.ua/v4\\_2022/12.pdf](http://yurvisnyk.in.ua/v4_2022/12.pdf)

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Гудим І.В. Місце адміністративно-юрисдикційних проваджень в структурі адміністративного процесу. *Матеріали VI Всеукраїнської*

---

конференції молодих вчених (м. Маріуполь, 27.11.2020 р.). Маріуполь: ДЮІ МВС України, 2020. С. 68-70.

6. Гудим І.В. Характерні риси адміністративних проваджень в адміністративному процесі / *Напрямки реформування публічного та приватного права в Україні*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 26 березня 2021 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2021. С. 120-122.

7. Гудим І.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення як самостійний вид адміністративно-юрисдикційних проваджень та інститут адміністративно-процесуального права. *Консолідація правової системи, як шлях до зміцнення державотворення*: Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції. К.: ДУІТ, 2022 С. 204-208.

8. Гудим І.В. Адміністративна юрисдикція як спосіб вирішення адміністративних справ. *Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції*: матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу, м. Запоріжжя, 14-15 червня 2022 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2022. С. 102-104.

9. Гудим І.В. Загальні риси дисциплінарного провадження як різновиду адміністративно-юрисдикційних проваджень. *Актуальні питання адміністративного права та процесу*: матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (м. Кропивницький, 02 грудня 2022 року). Кропивницький, 2022. С. 53-56.

10. Гудим І.В. Адміністративно-деліктні провадження як різновид адміністративно-юрисдикційних проваджень. *Актуальні проблеми адміністративно-деліктного права України* : матеріали круглого столу (м. Вінниця, 31 жовт. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. адмін. права та процесу ф-ту № 1, Наук. парк «Наука та безпека». Вінниця : ХНУВС, 2023. С. 65-67.

11. Гудим І.В. Основні ознаки провадження у справах про

---

адміністративні правопорушення як окремого виду адміністративно-юрисдикційного провадження. *Актуальні питання адміністративного права та процесу*: матеріали ІХ Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (в авторській редакції), (м. Кропивницький, 01 грудня 2023 року). Кропивницький, 2023. С. 51-54.

## Акти про впровадження результатів дисертаційного дослідження

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор

Дніпропетровського державного

університету внутрішніх справ

доктор юридичних наук, професор

Заслужений діяч науки і техніки України

полковник поліції



Олександр ЮНІН

15.03.2024

АКТ № 1201-2024 НД

15.03.2024

м. Дніпро

Про впровадження в наукову діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Комісія у складі:

Голови:

Т.в.о. начальника відділу організації наукової роботи кандидата історичних наук, доцента  
**Дениса ПРОШИНА**

членів комісії:

т.в.о. завідувача навчально-наукової лабораторії з дослідження проблем превентивної діяльності факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності, кандидата юридичних наук, доцента

**Ірини ДРОК**

професора кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності, доктора юридичних наук, професора

**Бориса ЛОГВИНЕНКА**

склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження, підготовленого аспірантом кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Гудим І.В., має цінність для науково-дослідної



діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. У дисертації з'ясовано правову природу адміністративно-юрисдикційних відносин; визначено місце та роль адміністративно-юрисдикційних проваджень в структурі адміністративного процесу; сформульовано поняття, окреслено властивості та надано класифікацію адміністративно-юрисдикційних проваджень; розглянуто нормативно-правове регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень; уточнено перелік суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень та їх процесуальна правосуб'єктність; охарактеризовано стадії як структурні елементи адміністративно-юрисдикційного провадження; з'ясовано місце провадження у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративно-юрисдикційних проваджень та його характерні ознаки; уточнено принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення; охарактеризовано дисциплінарні провадження як різновид адміністративно-юрисдикційних проваджень; встановлено сутність та особливості провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу; запропоновано комплекс заходів правового та організаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційних проваджень, спрямованих на підвищення ефективності реалізації їх завдань.

Комісія дійшла висновку, що положення дисертації можуть бути використані при проведенні досліджень проблематики вдосконалення процедури здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень та при розробці рекомендацій щодо удосконалення діяльності відповідних суб'єктів адміністративної юрисдикції у цій частині, а також можуть використовуватися у подальшій науково-дослідній роботі університету.

Голова комісії:



Денис ПРОШИН

Члени комісії:



Ірина ДРОК



Борис ЛОГВИНЕНКО

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Перший проректор

Дніпропетровського державного

університету внутрішніх справ

кандидат технічних наук, доцент

**Ігор МАГДАЛІНА**

Для підпису \_\_\_\_\_ року



**АКТ № 103-20/24**

**впровадження в освітній процес**

**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ  
результатів дисертаційного дослідження**

20.03.2024 року

м. Дніпро

Про впровадження в освітній процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ основних результатів дисертації Гудим Інги Володимирівни на тему «Адміністративно-юрисдикційні провадження в адміністративному процесі» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі:

**голови:** начальника навчально-методичного відділу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидата біологічних наук, доцента Кириченко С.В.

**членів комісії:** професора кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора Логвиненка Б.О.  
доцента кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента Опацького Р.М.

відповідно до Положення про організацію проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт у системі МВС України, затвердженого наказом МВС України «Про організацію наукової діяльності в системі МВС України» від 15.05.2004 року № 154 склала цей акт з приводу того, що комісією

розглянуто результати дисертаційного дослідження аспірантки кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Гудим Інги Володимирівни на тему «Адміністративно-юрисдикційні провадження в адміністративному процесі» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право у вигляді наукових статей, зокрема:

1. Гудим І.В. Сутність адміністративної юрисдикції та її місце в адміністративному процесі / І.В. Гудим // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2022. № 1. С. 92-97. URL: [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/06/1\\_ua/%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D1%82\\_%D0%9D%D0%92\\_1-2022-92-97.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/06/1_ua/%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D1%82_%D0%9D%D0%92_1-2022-92-97.pdf)

2. Гудим І.В. Концептуальний погляд на сутність та особливості адміністративно-юрисдикційних правовідносин як складника адміністративного процесу / І.В. Гудим // Право і суспільство. 2022. № 1. С. 141-147. URL: [http://pravoisustvo.org.ua/archive/2022/1\\_2022/20.pdf](http://pravoisustvo.org.ua/archive/2022/1_2022/20.pdf)

3. Гудим І.В. Характеристика системи суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень та її системоутворюючих ознак / І.В. Гудим // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2023. № 1. С. 407-413. URL: <https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/1/1-2023-407-413.pdf>

4. Гудим І.В. Адміністративно-юрисдикційні провадження: властивості та класифікація / І.В. Гудим // Юридичний вісник. 2022. № 4. С. 101-107. URL: [http://yurvisnyk.in.ua/v4\\_2022/12.pdf](http://yurvisnyk.in.ua/v4_2022/12.pdf)

Комісія вважає, що представлені наукові статті отримані на основі проведеного наукового дослідження, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень та можуть використовуватися в освітньому процесі Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ при підготовці фахівців-юристів з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції», «Поліцейська діяльність», «Адміністративна відповідальність».

Голова комісії:



Світлана КИРИЧЕНКО

Члени комісії:



Борис ЛОГВИНЕНКО



Роман ОПАЦЬКИЙ