

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.30>**Владислав Пінчук,**ад'юнкта кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ОСНОВНІ ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті здійснено загальнотеоретичний аналіз підходів до розуміння поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України», виокремлено його сутність, встановлено ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності як базові елементи, що формують його сутність, окреслено основні напрями адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України. Звернуто окрему увагу на сутність адміністративної діяльності Національної поліції України, оглянуто її структуру та виявлено роль і місце безпосередньо адміністративно-юрисдикційної діяльності. У результаті ретроспективного огляду джерел зроблено висновок, що найбільш влучні та значимі позиції, що стосуються сутності діяльності органу охорони правопорядку як державної інституції, належить інтерпретувати щодо функціонування Національної поліції сьогодення. У статті визначено, що адміністративною діяльністю Національної поліції України є комплекс визначених чинним законодавством прав, повноважень та обов'язків Національної поліції України щодо здійснення своїх функцій і виконання покладених Законами України завдань із забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Водночас визначення, що характеризують поняття юрисдикції, частково взаємопоглинаються, а з урахуванням того, що чинним законодавством таке поняття не регламентовано, слід врахувати зазначені позиції вчених. Автором доведено, що адміністративно-юрисдикційною діяльністю Національної поліції України є регламентований чинним законодавством комплекс прав, повноважень і обов'язків поліцейських щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, винесення у них відповідних постанов та накладення санкцій без звернення до суду. Поряд із цим у статті зазначено, що ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності 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 (у спосіб винесення попередження, накладення штрафу, штрафних балів); право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення. Також автором було додатково аргументовано позицію вітчизняних учених щодо форм адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Ключові слова: адміністративна діяльність, юрисдикція, адміністративно-юрисдикційна діяльність, правопорушення, поліція.

Постановка проблеми. Права і свободи людини і громадянина виступають основоположним фактором демократичності будь-якої держави. Українське суспільство, що утвердило в Конституції України прагнення до укріплення та розбудови правової держави, взяло на себе зобов'язання із забезпечення належного дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також укріплення відповідного інституту.

Одним із важливих видів діяльності органів охорони правопорядку є адміністративна діяльність. Національна поліція України, як один із основних таких органів, здійснюючи свої повноваження виключно у межах і у спосіб, передбачених Законами України, має

широке коло обов'язків у сфері адміністративної діяльності.

Водночас адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України як складова частина адміністративної діяльності останнім часом детально досліджується ученими. Реформа органів поліції значно вплинула на відповідний процес, оскільки сутність та зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції та нинішньої поліції сутнісно відрізняється. Саме тому з урахуванням нинішнього стрімкого розвитку законодавства, а також трансформаційних процесів усередині поліції України актуальності набуває тематика адміністративно-юрисдикційної діяльності,

дослідження її поняття, ознак та основних напрямів.

Метою статті є загальна характеристика поняття, ознак та основних форм адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України. Постановка мети, своєю чергою, дозволяє окреслити перелік **завдань**, до яких належить: загальнотеоретичний аналіз підходів до розуміння поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України», виокремлення його сутності; встановлення ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності як базових елементів, що формують його сутність; окреслення основних форм адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Окреслена актуальність зумовлює необхідність систематизації та виокремлення понять, що потребують додаткового дослідження, з метою їх подальшого застосування у ході дослідження та з'ясування за допомогою них сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України.

З погляду науковців, у загальному вигляді адміністративно-юрисдикційну діяльність поліції розуміють як діяльність із розгляду справ про адміністративні правопорушення, винесення по них відповідних постанов та накладення санкцій без звернення до суду [1]. Водночас нами пропонується розглянути відповідне питання більш детально та комплексно.

Слід звернути окрему увагу на сутність адміністративної діяльності Національної поліції України, оглянути її структуру та виявити роль і місце безпосередньо адміністративно-юрисдикційної діяльності.

В. Авер'янов, І. Голосніченко мають схожість у поглядах на дану проблематику і зазначають, що, виходячи з особливостей сфери внутрішніх справ, визначених відносин виконавчо-владної діяльності та теорії адміністративного права, можна визначити, що адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це урегульована нормами адміністративного права їхня виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів, публічної безпеки та боротьбу з правопорушеннями [2; 3, с. 7]. На нашу думку, розглядаючи дані джерела, слід виокремити найбільш влучні та значимі позиції, що стосуються сутності діяльності органу охорони правопорядку як державної інституції, що здійснює забезпечення прав і свобод людини і громадянина. До таких позицій із наведе-

ного слід віднести: урегульованість нормами адміністративного права (тобто систему взаємодії «особа – держава»), спрямованість на забезпечення публічної безпеки і порядку, а також забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Наведені нами виокремлені та інтерпретовані позиції цілком передають сутність завдань Національної поліції України, визначених чинним законодавством.

Поряд із цим М. Корнієнко, І. Остапенко визначають, що «це специфічна, виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень» [4, с. 8; 5, с. 8]. А, наприклад, О. Коренів адміністративну діяльність ОВС визначає як цілеспрямовану, організуючу, виконавчу і розпорядницьку діяльність, що полягає у безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій держави у сфері внутрішніх справ [6, с. 38].

Варто підкреслити, що дане поняття включає в себе не лише термін «унормованість» (тобто закріплення у конкретних нормах права відповідно до регламентованої процедури), а й превентивну функцію поліції – діяльність щодо припинення злочинів та інших правопорушень і запобігання їм.

Одним з інноваційних поглядів на визначену нами проблематику є позиція О. Калюка, С. Константинова, В. Кулікова, викладена у посібнику «Адміністративна діяльність Національної поліції», яка полягає у тому, що «адміністративна діяльність Національної поліції» – це виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність із забезпечення адміністративно-правовими засобами публічної безпеки і порядку, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень, надання публічних послуг фізичним та юридичним особам [7, с. 9].

Таким чином, адміністративною діяльністю Національної поліції України, на нашу думку, є комплекс визначених чинним законодавством прав, повноважень та обов'язків Національної поліції України щодо здійснення своїх функцій і виконання покладених Законами України завдань із забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Поряд із цим треба аргументувати, що адміністративна та адміністративно-юрисдикційна діяльність співвідносяться в науці як загальне та частина, оскільки адміністративно-юрисдикційною діяльністю, як зазначено на початку статті, на думку окремих учених, є позасудовий розгляд справ про адміністративні правопорушення та винесення

сення по них відповідних постанов і накладення санкцій. Проте поняття юрисдикції, входячи до складу понятійно-категоріального апарату зазначеної проблематики, все ж залишає відкритими деякі питання, у зв'язку із чим пропонується його дослідити.

На думку С. Каринського, юрисдикцією є судочинство, підсудність, підвідомчість справ суду [8, с. 827], що логічно обґрунтовується з точки зору дослідження організаційних засад судової гілки влади, виконання судами і судьями своїх безпосередніх функцій. Крім того, юрисдикція як компетенція судових органів щодо розгляду цивільних, кримінальних та інших справ і коло питань, що належать до ведення держави або державної установи, розглядається В. Гіжевським та В. Головченком [9, с. 525].

А. Пиголкін, В. Аргунов та А. Аргунов розуміють юрисдикцію в державному управлінні як сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення та застосовувати юридичні санкції [10, с. 526; 11], що в контексті нашого дослідження більш точно та зрозуміло характеризує такі дії Національної поліції України, більше того, знаходить своє формальне відображення у чинному законодавстві.

Водночас найбільш детально та комплексно юрисдикційну сутність у системі державної влади характеризує В. Глуховець, який визначає її 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 [12, с. 12].

Наведені визначення, що характеризують поняття юрисдикції, частково взаємопоглинаються, а з урахуванням того, що чинним законодавством таке поняття не регламентовано, слід, врахувавши зазначені позиції, аргументувати, що адміністративно-юрисдикційною діяльністю Національної поліції України є регламентований чинним законодавством комплекс прав, повноважень і обов'язків поліцейських щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, винесення у них відповідних постанов та накладення санкцій без звернення до суду.

Слід підкреслити, що Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку. Організація, повноваження та порядок діяльності центральних

органів виконавчої влади України визначені Законом України № 3166-VI від 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади» [13].

Наведені вище позиції щодо поняття та сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності дають підстави говорити про її ознаки та основні форми.

Так, на нашу думку, ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності 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, штрафних балів); право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення.

Ці та інші встановлені вченими ознаки характеризують сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України, дають підстави говорити про взаємозумовленість поняття з ознаками, що свідчать про слушність такої позиції та її правову визначеність.

Поряд із цим основні напрями адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України також досліджувались багатьма вченими.

Так, на думку О. Горбунова, правові форми здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності зумовлені їх безпосереднім цільовим призначенням, що визначено нормативними актами. Вчений зазначає, «якщо в якості критеріїв класифікації видів юрисдикційної діяльності Національної поліції України вибрати характер, особливості і ступінь складності фактичної сторони адміністративних правопорушень та пов'язану з цим складність юрисдикційної процедури (мається на увазі її об'єм і межі), то можна навести таку класифікацію адміністративно-юрисдикційних проваджень в Національній поліції України: а) загальне (повне) провадження; б) скорочене (прискорене) провадження; в) ускладнене (розширене) провадження; г) провадження в органах другої інстанції (наприклад, посадовою особою вищого рангу (посади), порівняно з працівником, який первинно розглядав матеріали адміністративної справи)» [14, с. 24-27].

Спірним є питання віднесення до адміністративно-юрисдикційних повноважень окремих процедур і водночас не віднесення інших, проте єдиною й об'єктивною підставою їх віднесення до юрисдикційної діяльності є «досудовість» вирішення спору.

Тобто після вчинення особою адміністративного правопорушення уповноважена посадова особа органу поліції в межах власних повноважень притягає таку особу до відповідальності шляхом накладення на неї адміністративного стягнення власною постановою чи в іншій юридичній формі закріплення адміністративно-процесуальних рішень.

На думку О. Горбунової, для діяльності Національної поліції України характерним є те, що, крім юрисдикційних дій (розгляд і вирішення конкретних справ, здійснення повноважень щодо накладення адміністративних чи дисциплінарних стягнень або прийняття інших рішень тощо), вона також пов'язана з реалізацією компетенції не юрисдикційного характеру як самими суб'єктами адміністративної юрисдикції, так і іншими посадовими особами Національної поліції України, що не мають юрисдикційних повноважень. [14, с. 24-27]. Проте ми не погоджуємося з даною позицією, оскільки Національна поліція України, як орган державної виконавчої влади, зобов'язана діяти виключно в межах і у спосіб, передбачених чинним законодавством України.

Так, дослідивши позицію О. Горбунової, належить погодитись із науковцем щодо віднесення до форм адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України: загальної (повної) форми провадження; скороченої (прискореної) форми провадження; в) ускладненої (розширеної) форми провадження; провадження в органах другої інстанції (наприклад, посадовою особою вищого рангу (посади) порівняно з працівником, який первинно розглядав матеріали адміністративної справи).

Висновки

Загальнотеоретичний аналіз підходів до розуміння поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України», виокремлення його сутності, встановлення ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності як базових елементів, що формують його сутність, окреслення основних напрямів адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України дали підстави сформулювати висновки про те, що адміністративно-юрисдикційною діяльністю Національної поліції України є визначена чинним законодавством процедура розгляду адміністративних правопорушень уповноваженими на це поліцейськими без звернення до суду, що характеризується унормованістю, наявністю декількох суб'єктів, обов'язковістю прийняття рішення та притягнення до

відповідальності до звернення до суду та іншими ознаками. Основними формами, описаними у статті, стали загальна, скорочена, ускладнена та форма провадження в другій інстанції.

Список використаних джерел:

1. Безпалова О. Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 3. С. 139-147. URL: <https://doi.org/10.34015/2523-4552.2019.3.10> (дата звернення: 22.01.2021).
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ: Укр. Акад. внутр. Справ, 1995. 177 с.
3. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Київ: Наук думка, 1979. С. 3-8.
4. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Ун-т внутр. справ – «Еспада», 2000. 368 с.
5. Адміністративна діяльність : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. О. І. Остапенка. Львів: ЛІВС, 2002. 252 с.
6. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / под ред. А.П. Коренева. 3-е изд. Москва: Моск. акад. МВД России, Изд-во «Шит-М», 2000. 304 с.
7. Корнієнко М. В. Поняття «особливих умов» в діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Університету внутрішніх справ*. 2000. № 10. С. 107-111.
8. Каринский С.С. Юрисдикция. Словарь иностранных слов / под общ. ред. И.В. Лехина, С.М. Локшиной, Ф. Н. Петрова. Москва: Гос. изд-во иностр. и нац. слова-рей, 1954. С. 827.
9. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжєвський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
10. Пиголкин А.С. Юрисдикция. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев; редкол.: М. М. Богуславский и др. 2-е изд., доп. Москва: Сов. эн-циклоп., 1987. С. 526.
11. Аргунов В.В., Аргунов А.В. О понятии юрисдикции. *Законодательство*. 2008. № 11. С. 56-65.
12. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навчальний посібник / за заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глуховері. Дніпро: Дніпроп. держ. унт внутр. справ, 2016. 264 с.
13. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 22.01.2021).
14. Горбунова О.Ю. Адміністративно-юрисдикційна діяльність національної поліції України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 1 (1).

Vladyslav Pinchuk. Concepts, signs and main forms of administrative and jurisdiction activity

The article provides a general theoretical analysis of approaches to understanding the concept, administrative and jurisdictional activities of the National Police of Ukraine, highlights its essence, identifies features of administrative and jurisdictional activities as basic elements that form its essence, outlines the main areas of administrative and jurisdictional activities of the National Police of Ukraine. Special attention is paid to the essence of the administrative activity of the National Police of Ukraine, its structure is inspected and the role and place of direct administrative-jurisdictional activity are revealed. Considering retrospective sources, it is pointed out that the most accurate and significant positions concerning the essence of the activity of the law enforcement body as a state institution should be interpreted for the functioning of the National Police today. The article stipulates that the administrative activity of the National Police of Ukraine is a set of rights, powers and responsibilities of the National Police of Ukraine defined by current legislation to perform its functions and perform the tasks set by the Laws of Ukraine to ensure human and civil rights and freedoms. At the same time, the analysis of definitions that characterize the concept of jurisdiction is partially mutually absorbed, and given the fact that the current legislation does not regulate such a concept, it is necessary to take into account these positions of scholars. The author proves that the administrative and jurisdictional activity of the National Police of Ukraine is a set of rights, powers and responsibilities of police officers regulated by current legislation to consider cases of administrative offenses, issue relevant resolutions and impose sanctions without going to court. Along with this, the article states that the signs of administrative-jurisdictional activity are: standardization (ie clear definition in the current legislation), the presence of legally protected public relations, provided in an administrative manner; binding nature of the result of the administrative case before going to court (by way of issuing a warning, imposing a fine, penalty points); the right to impose administrative penalties at the scene of the offense. At the same time, the author additionally argued the position of domestic scholars on the forms of administrative and jurisdictional activities.

Key words: administrative activity, jurisdiction, administrative-jurisdictional activity, offense, police.