

Безпалова Ольга Ігорівна, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ

Вступ. Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» однією із необхідних умов впровадження в Україні європейських стандартів життя визначено вектор безпеки. Дотримання даного вектору передбачає необхідність вироблення належних гарантій держави, бізнесу і громадян, досягти чого можливо шляхом реформування усієї правоохоронної системи. Під час такого реформування особлива увага має приділятися уточненню завдань та функцій правоохоронних органів, корегуванню форм і методів їх роботи, оптимізації кола їх повноважень, виробленню нових критеріїв оцінювання ефективності їх діяльності, оновленню підходів до охорони та захисту прав громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань. Одним із нагальних питань, що має бути вирішене під час реформування правоохоронної системи, є удосконалення процедури розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, що відбувається у рамках здійснення уповноваженими на те суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності виступають як колективні, так і індивідуальні суб'єкти, які з метою забезпечення вирішення адміністративних спорів наділені чітко визначеним на законодавчому рівні переліком прав та обов'язків. Вказані суб'єкти наділені повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення з урахуванням їх підвідомчості, тобто кожен суб'єкт уповноважений розглядати чітко визначене коло справ про адміністративні правопорушення.

Органи Національної поліції є одним із основних суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, що уповноваженні розглядати справи про адміністративні правопорушення, виносити по них відповідні постанови та накладати санкції без звернення до суду. У зв'язку з цим важливого значення набуває вироблення уніфікованих підходів до розкриття змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності, здійснення повноцінного науково-методичного забезпечення діяльності цього правоохоронного органу, підвищення рівня правової підготовки його працівників.

1. Поняття та ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції

За вектором безпеки, визнаним Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» однією із необхідних умов впровадження в Україні європейських стандартів життя, акцентовано увагу на необхідності вироблення належних гарантій держави, бізнесу і громадян, досягти чого можливо шляхом реформування усієї правоохоронної системи. Під час такого реформування особлива увага має приділятися уточненню завдань та функцій правоохоронних і судових органів, корегуванню форм і методів їх роботи, оптимізації кола їх повноважень, виробленню нових критеріїв оцінювання ефективності їх діяльності, оновленню підходів до охорони та захисту прав громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань. Одним із нагальних питань, що має бути вирішене під час реформування правоохоронної системи є удосконалення процедури розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, що відбувається у рамках здійснення уповноваженими на те суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності. Отже, сьогодні вкрай актуальним питанням є приведення адміністративно-юрисдикційної діяльності окремих суб'єктів у відповідність до вимог законодавства, усунення законодавчих колізій, що мають місце. У результаті це має призвести до забезпечення

неухильного дотримання суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності прав та законних інтересів громадян, які є учасниками провадження.

Перш за все необхідно визначитися із колом суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Вказані суб'єкти є суб'єктами адміністративного права. Серед інших суб'єктів адміністративного права вони відрізняються наявністю повноважень щодо вирішення адміністративних справ.

На нашу думку, під суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності слід розуміти учасників адміністративно-юрисдикційних проваджень, у ході яких відбувається вирішення конкретної справи про адміністративне правопорушення з наступним винесенням правозастосовного акту. У даному випадку учасниками адміністративно-юрисдикційних проваджень виступають:

- органи державної влади та їх посадові особи;
- органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та окремі внутрішньоорганізаційні структури (наприклад, адміністративні комісії), що реалізують делеговані їм органами виконавчої влади повноваження.

Отже, слід зазначити, що суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності виступають як колективні, так і індивідуальні суб'єкти, які з метою забезпечення вирішення адміністративних спорів наділені чітко визначеним на законодавчому рівні переліком прав та обов'язків.

Вказані суб'єкти наділені повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення з урахуванням їх підвідомчості, тобто кожен суб'єкт уповноважений розглядати чітко визначене коло справ про адміністративні правопорушення. Вичерпний перелік таких справ із розподілом повноважень щодо їх розгляду відповідними суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності наведений у ст.ст. 218-244²²КУпАП.

Відповідно до точки зору авторського колективу навчального посібника «Адміністративно-юрисдикційна діяльності Національної поліції України» «широта суспільних відносин, які перебувають під охороною поліції, обумовила значно більший, порівняно з іншими галузевими органами, обсяг її

юрисдикційних повноважень»¹. Зважаючи на значний перелік суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, можна зазначити, що органи поліції розглядають лише частину справ про адміністративні правопорушення. Проте, якщо проаналізувати кількість складів адміністративних правопорушень, за вчинення яких суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності уповноважені розглядати відповідні справи, то можна зазначити, що органи поліції знаходяться на другому місці (після районних, районних у місті, міських чи міжрайонних судів (суддів)) за кількістю складів адміністративних правопорушень, що їм підвідомчі. Хоча поліція вирішує значну кількість справ про адміністративні правопорушення, все ж важливою особливістю її адміністративно-юрисдикційної діяльності є те, що домінуючим напрямком цієї діяльності є забезпечення публічної безпеки і порядку. Адміністративно-правова їх охорона здійснюється поряд з поліцією й іншими державними органами, але поліція виконує цю діяльність спеціально, функціонально².

Таким чином, особливе місце органів Національної поліції в системі суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності зумовлено наступним:

- така діяльність є складовою частиною їх адміністративної діяльності;
- основою метою такої діяльності є надання поліцейських послуг у сфері захисту та охорони прав і свобод людини та громадянина, забезпечення публічного порядку та безпеки, протидії злочинності тощо;
- здійснюється у разі виникнення правового спору шляхом розгляду та вирішення справ про адміністративні, дисциплінарні правопорушення та у разі надходження звернень (заяв, скарг, повідомлень) громадян;
- здійснюється з обов'язковим дотриманням визначеної на рівні відповідних нормативно-правових актів процедури, тобто вимагає належного процесуального регулювання;

¹ Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: Навч. посібник / За заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глуховері. Дніпро: Дніпроп. держ. унт внутр. справ, 2016. С. 34.

² Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: Навч. посібник / За заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глуховері. Дніпро: Дніпроп. держ. унт внутр. справ, 2016. С. 34.

- рішення, прийняте за результатами такої діяльності, носить обов’язковий характер для особи, якій воно адресоване;
- здійснюється лише уповноваженими на те посадовими особами відповідних органів та підрозділів поліції, які мають спеціальні звання (на відміну від, наприклад, органів правосуддя, де юрисдикційними повноваженнями наділені всі служби та посадові особи);
- спостерігається уніфікація юрисдикційних повноважень окремих категорій працівників поліції;
- одноособовим розглядом правового спору (конкретної індивідуальної адміністративної справи);
- застосуванням за результатами розгляду конкретної індивідуальної адміністративної справи заходів державного примусу³.

Одним із важливих видів діяльності органів та підрозділів поліції є адміністративна діяльність, в якій окреме місце відводиться адміністративно-юрисдикційній діяльності. 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.

Перш ніж перейти до розкриття змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції, необхідно визначити із таким поняттями як «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція», «адміністративно-юрисдикційна діяльність».

Слід звернути увагу на наявність в юридичній літературі різноманітних точок зору щодо трактування терміну «юрисдикція», під якою розуміється:

- а) судочинство, підсудність, підвідомчість справ суду (Каринський С.С.)⁴;
- б) сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення та застосовувати юридичні санкції (Піголкін О.С.)⁵;

³ Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навч. посіб. / за заг. ред. О. І. Безпалової ; [О. В. Джафарова, С. О. Шатрава, К. Л. Бугайчук та ін. ; передм. О. І. Безпалової] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. С. 18-19.

⁴ Каринский С. С. Юрисдикция // Словарь иностранных слов / Каринский С. С. ; под общ. ред. И. В. Лехина, С. М. Локшиной, Ф. Н. Петрова. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1954. С. 827.

в) компетенція судових органів щодо розгляду цивільних, кримінальних та інших справ і коло питань, що належать до ведення держави або державної установи (Гіжевський В.К.)⁶;

г) сукупність повноважень державних органів на здійснення певного роду діяльності (Аргунов В.В.)⁷;

д) 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 (Глухверя В.А.)⁸;

е) коло повноважень особи або органу з правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з розв'язання спорів та застосування санкцій відповідно до закону (Константинов С.Ф.)⁹;

є) встановлена законом (або іншим нормативним актом) сукупність повноважень відповідних органів та посадових осіб щодо вирішення правових спорів, вирішення справ про правопорушення, оцінки дій особи чи іншого суб'єкта з точки зору їх відповідності закону, застосування юридичних санкцій до правопорушників (за винятком звернення до суду) (Білик В.М., Братель С.Г., Варивода В.І., Куліков В.А.)¹⁰.

Тобто узагальнено під **юрисдикцією** розуміють 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

⁵ Пиголкин А. С. Юрисдикция // Юридический энциклопедический словарь / Пиголкин А. С. ; гл. ред. А. Я. Сухарев ; редкол. : М. М. Богуславский и др. [2-е изд., доп.]. М.: Сов. энциклоп., 1987. С. 526.

⁶ Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. С. 525. 528 с.

⁷ Аргунов В. В., Аргунов А. В. О понятии юрисдикции. *Законодательство*. 2008. № 11 С. 56–65.

⁸ Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: Навч. посібник / За заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глухвері. Дніпро: Дніпроп. держ. унт внутр. справ, 2016. С. 12. 264 с.

⁹ Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: навчальний посібник. Київ: «Центр учбової літератури». 2016. С. 8. 336 с.

¹⁰ Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліцейських: навч. посіб. / авт. кол.: В.М. Білик, С.Г. Братель, В.І.Варивода та ін.; за ред. В.А. Кулікова. К.: ФОП Маслаков, 2020. С. 9.

законності. Даний вид діяльності у разі потреби може забезпечуватися примусовою силою держави.

Варто підкреслити, що термін «юрисдикція» вживається в усіх галузях права: міжнародному, адміністративному, кримінальному, господарському та цивільному. У зв'язку з цим у кожній галузі права поняття «юрисдикція» має власні особливості свого практичного застосування, зокрема в галузі кримінального судочинства, адміністративно-юрисдикційному, господарському та цивільному процесам.

Зважаючи на сучасний етап реформування правоохоронних органів, сьогодні важливого значення набуває з'ясування сутності адміністративної юрисдикції. Вперше визначення адміністративної юрисдикції було сформульовано Н. Г. Саліщевою, яка розглядала даний вид юрисдикції як окремий вид виконавчої та розпорядницької діяльності, що пов'язана з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин¹¹. Але, дане визначення у наукових колах було визнано занадто широким, таким, що дозволяє у повній мірі розкрити усю специфіку даного виду діяльності.

Отже, в юридичній літературі існує велика кількість підходів до трактування адміністративної юрисдикції саме у вузькому значенні. Саме такої точки зору дотримується переважна більшість науковців (зокрема, М. М. Тищенко, О. С. Іщук, В. К. Колпаков, Е. Ф. Демський, В. А. Глуховець). Вказані науковці у вузькому сенсі під адміністративною юрисдикцією розуміють розгляд адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально-уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення¹².

¹¹ Саліщева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. 158 с.

¹² Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.; Іщук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції. *Форум права*. 2011. № 1. С. 419–424. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11iocjpd.pdf>. С.423.; Демський Е.Ф.Адміністративне процесуальне

Таким чином, на нашу думку, **адміністративна юрисдикція** – це особливий вид правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, яким на законодавчому рівні надано повноваження щодо розгляду адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі (без звернення до суду) та накладення адміністративних стягнень.

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

У зв'язку цим вважаємо за доцільне виокремити **основні функції адміністративної юрисдикції**: охоронна, регулятивна та виховна.

Зважаючи на викладене вище, вважаємо, що **основне призначення адміністративно-юрисдикційної діяльності** полягає у:

- наданні правової оцінки відповідності поведінки об'єкта правового впливу вимогам, що встановлені на рівні нормативно-правових актів;
- розгляді, у разі виявлення порушень законодавства, справ про адміністративні правопорушення, винесенню по них рішень щодо застосування до правопорушника адміністративних стягнень та виконанні прийнятих рішень.

Як ми вже зазначали, органи Національної поліції України є одним із основним суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Так, відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» поліція у рамках покладених на неї завдань у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання.

Ст. 9 КУпАП надає визначення адміністративного правопорушення (проступку) як протиправної, винної (умисної або необережної) дії чи

бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Але, варто звернути увагу, що не всі справи про адміністративні правопорушення уповноважені розглядати органи поліції. До числа суб'єктів, повноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, належать:

- адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- виконавчі комітети (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчі органи, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадові особи;
- районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), а у випадках, передбачених КУпАП, місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, Верховний Суд;
- органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП (ст. 213 КУпАП)¹³.

Вичерпний перелік адміністративних правопорушень, справи про які уповноважені розглядати органи поліції, викладено у ст. 222 КУпАП. До них належать справи про такі адміністративні правопорушення: про порушення громадського порядку, правил дорожнього руху, правил паркування транспортних засобів, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів¹⁴ тощо. Тобто, у даному випадку мова йде про *підвідомчість* – певне

¹³ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10> (дата звернення: 30.11.2019)

¹⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10> (дата звернення: 30.11.2019)

коло питань, розгляд і вирішення яких віднесені до повноважень тих або інших органів державної влади, органів управління підприємством, організацією, установою. Саме за допомогою підвідомчості можливо розмежувати повноваження різних суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, та забезпечити дотримання принципу законності їх діяльності (питання підвідомчості справ про адміністративні правопорушення врегульовано у Главі 17 КУпАП).

У КУпАП (ст. 24) наведено чіткий перелік адміністративних стягнень, які можуть застосовуватись за вчинення адміністративних правопорушень:

1) попередження;

2) штраф;

2¹) штрафні бали;

3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;

4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;

5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);

позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

5¹) громадські роботи;

6) виправні роботи;

6¹) суспільно корисні роботи;

7) адміністративний арешт;

8) арешт з утриманням на гауптвахті.

Також у законодавстві передбачено можливість застосування такого адміністративного стягнення як адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

Що ж стосується неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративні правопорушення, то до них можуть бути застосовані такі заходи впливу:

- 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого;
- 2) попередження;
- 3) догана або сувора догана;
- 4) передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання (ст. 241 КУпАП).

Суб'єкти адміністративної юрисдикції мають право застосовувати лише чітко визначені на законодавчому рівні види адміністративних стягнень. Так, органи поліції та їх посадові особи можуть застосовувати лише два види адміністративних стягнень: попередження та штраф. Що ж стосується інших видів адміністративних стягнень, то їх застосування знаходиться за межами адміністративно-юрисдикційних повноважень поліції.

Адміністративно-юрисдикційній діяльності органів поліції притаманні певні особливості, що відрізняють її від інших видів діяльності поліції. Вважаємо за необхідно виокремити **основні ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності органів поліції**:

- 1) є частиною адміністративної діяльності органів та підрозділів поліції;
- 2) носить виконавчо-розпорядчий характер;
- 3) виникає у результаті правового спору, який пов'язаний зі вчиненням адміністративного правопорушення (ст.ст. 222, 255 КУпАП), тобто наявність певної спеціалізації, та необхідністю застосування до правопорушника адміністративних санкцій;
- 4) її здійснення відбувається у рамках реалізації органами та підрозділами поліції правоохоронних завдань та функцій (надання поліцейських послуг) та правозастосовної діяльності;
- 5) вимагає належного процесуального врегулювання;

6) можливість спрощеного провадження (без складення протоколу про адміністративне правопорушення);

7) працівникам органів та підрозділів поліції надано право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення незалежно від розміру з використанням безготівкових платіжних пристроїв;

8) здійснюється виключно в одноособовій формі (індивідуально);

9) повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень наділені виключно працівники органів і підрозділів поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень;

10) її результатом має бути рішення у вигляді юридичного факту.

Зважаючи на викладене вище, вважаємо запропонувати доцільність розкриття змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції у широкому та вузькому сенсі.

Під **адміністративно-юрисдикційною діяльністю поліції у вузькому сенсі** слід розуміти врегульовану нормами адміністративного права підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність органів та підрозділів поліції (їх посадових осіб), у рамках якої відбувається розгляд визначеної у КУпАП категорії справ про адміністративні правопорушення, за результатами чого у відповідній процесуальній формі приймаються рішення про застосування до правопорушників заходів адміністративного примусу, накладення адміністративних стягнень, застосування заходів впливу до неповнолітніх або про закриття справи.

У широкому ж сенсі під адміністративно-юрисдикційною діяльністю поліції будемо розуміти не лише діяльність уповноважених органів і підрозділів поліції (їх посадових осіб) щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, та прийняття за результатами такого розгляду відповідних рішень, а й розгляд справ про дисциплінарні проступки, справ за скаргами громадян, а також вжиття пов'язаних із ними адміністративно-процесуальних заходів.

Зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції виражається у виявленні правопорушень, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних адміністративно-процесуальних документів, розглядові підвідомчих справ та винесенні по них відповідних постанов, направленні окремих справ для розгляду по підвідомчості, а також у виконавчому провадженні по таких справах¹⁵.

Ефективність здійснення органами та підрозділами поліції адміністративно-юрисдикційної діяльності безперечно залежить від урегульованості у відповідних нормативно-правових актах процедурних моментів застосування заходів впливу, дотримання гарантій прав і свобод людини, правильності проведення юридичної оцінки інформації про правопорушення та аналізу конкретних юридичних фактів. Правильне та ефективне використання поліцією можливостей адміністративної юрисдикції сприяє відчутному впливу на стан правопорядку та в цілому на правомірне функціонування інших органів адміністративної юрисдикції¹⁶. Так, наприклад, здійснення працівниками органів поліції окремих поліцейських заходів (зокрема, таких як тимчасове вилучення посвідчення водія, оформлення протоколу про адміністративні правопорушення, які розглядаються судом (суддями), адміністративними комісіями тощо), які не належать до числа заходів адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції, створює передумови для забезпечення необхідних умов по реалізації адміністративної юрисдикції іншими її суб'єктами.

2. *Форми адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції*

Будь-яка державна владна розпорядча діяльність має своє зовнішнє вираження, що знаходить свій прояв у відповідних формах такої діяльності.

¹⁵ Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; [О. І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князев та ін.; передм. О. М. Бандурки] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с. С. 138.

¹⁶ Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: навчальний посібник. Київ: «Центр учбової літератури». 2016. С. 9. 336 с.

Звісно адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції у даному випадку не є виключенням; форми адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції є досить різноманітними, що зумовлено необхідністю створення належних умов для реалізації органами та підрозділами поліції наданих їм повноважень під час вирішення адміністративних спорів.

Довідкова та словникова література визначає форму як спосіб організації та існування процесу, явища¹⁷; зовнішній вигляд, зовнішнє окреслення чогось-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом, внутрішня організація змісту¹⁸. Отже, форма безпосередньо пов'язана із зовнішньою стороною будь-якої діяльності та реалізується за допомогою використання арсеналу різноманітних прийомів та способів. Саме форма дозволяє отримати уявлення про зміст діяльності з виконання покладених на них завдань і функцій.

В юридичній науці питанням з'ясування сутності та класифікації форм адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції практично не приділено належної уваги. Переважно наукові дослідження проводились щодо форм адміністративної діяльності поліції.

Так, під формами адміністративної діяльності поліції розуміють сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою забезпечення публічної безпеки і порядку¹⁹.

На нашу думку, під формами адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції слід розуміти врегульовану нормами адміністративного права сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп дій працівників органів та підрозділів поліції, що спрямовані на розгляд визначеної у КУпАП категорії справ про адміністративні правопорушення, за результатами

¹⁷ Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова [6-е изд., перераб. и доп.]. Москва Политиздат, 1991. С. 237.

¹⁸ Большая советская энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. Москва: Сов. энцикл., 1974. Т. 16. С. 612.

¹⁹ Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; [О. І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князев та ін.; передм. О. М. Бандурки] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с. С. 28.

чого у відповідній процесуальній формі приймаються рішення про застосування до правопорушників заходів адміністративного примусу, накладення адміністративних стягнень, застосування заходів впливу до неповнолітніх або про закриття справи.

Основними формами адміністративно-юрисдикційної діяльності є:

- 1) вчинення процесуальних юрисдикційних дій;
- 2) ухвалення правових актів адміністративної юрисдикції.

Розглянемо ці форми більш детально.

Вчинення процесуальних юрисдикційних дій уповноваженими на те суб'єктами повинно здійснюватися відповідно до регламентованих нормами адміністративного права процесуальних форм та у встановленому порядку. У рамках даної форми адміністративно-юрисдикційної діяльності можна виокремити декілька видів адміністративних проваджень, відмінність між якими полягає у їх цільовому призначенні, суб'єктах та процедурі здійснення, процесуальному оформленні.

В юридичній літературі існує декілька підходів до класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень. Розглянемо коротко найбільш поширені з них.

Відповідно до точки зору Т.О. Коломєць, доцільною є класифікація адміністративно-юрисдикційних проваджень на юрисдикційні та неюрисдикційні. Що стосується власне юрисдикційних проваджень, то вони поділяються на: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) дисциплінарне провадження; 3) провадження по скаргах осіб²⁰.

Більш розширений перелік видів адміністративно-юрисдикційних проваджень наводять Ю.П. Битяк та М.М. Тищенко, включаючи до їх числа: а) провадження за скаргами громадян; б) дисциплінарне провадження; в)

²⁰ Адміністративне право України: підручник: За заг.ред. д.ю.н., проф. Коломєць Т. О. Київ : «Істина», 2008. 457 с. С.216-217.

провадження щодо застосування заходів адміністративного попередження та припинення; г) провадження в справах про адміністративні правопорушення²¹.

Дещо іншої точки зору щодо переліку адміністративно-юрисдикційних проваджень дотримується В.К. Колпаков, відповідно до точки зору якого вказані провадження доцільно поділяти на: а) провадження щодо застосування заходів примусу в державному управлінні; б) дисциплінарне провадження; в) провадження у справах про адміністративні правопорушення; г) провадження щодо застосування заходів матеріального впливу²².

С.М. Гусаров пропонує в якості критеріїв класифікації видів юрисдикційної діяльності обрати характер, особливості і ступінь складності фактичної сторони адміністративних правопорушень та пов'язану з цим складність юрисдикційної процедури (маються на увазі її обсяг і межі), що дозволяє навести таку класифікацію адміністративно-юрисдикційних проваджень в органах внутрішніх справ:

а) провадження в органі адміністративної юрисдикції першої інстанції (це загальні (повні) адміністративні провадження);

б) прискорене провадження (спрошене провадження);

в) спеціальне провадження із застосування адміністративних стягнень за скоєння злочинів, що не становлять великої суспільної небезпеки;

г) провадження в органі адміністративної юрисдикції другої інстанції (наприклад, посадовою особою вищого рангу (посади) порівняно з працівником, який первинно розглядав матеріали адміністративної справи) []²³.

Отже, можна дійти висновку, що у наукових колах відсутня єдина усталена точка зору щодо переліку видів адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Таким чином, адміністративно-юрисдикційні провадження доцільно поділяти:

²¹ Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2000. 520 с. С.193.

²² Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. 733с. С. 328-329.

²³ Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ України: навч. посібник. К.: Ніконова, 2011. 360 с. С. 46.

– за особливістю юрисдикційної процедури на: загальні (повні) та прискорені (спрощені);

– за характером та складністю вчиненого адміністративного правопорушення на: провадження за скаргами громадян; дисциплінарні провадження; провадження в справах про адміністративні правопорушення²⁴.

Розглянемо більш детально класифікацію адміністративних проваджень на повні та спрощені. Підставою для виокремлення загальних (повних) та прискорених (спрощених) проваджень в органі адміністративної юрисдикції є складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Щодо переважної більшості справ про адміністративні правопорушення, які уповноважені розглядати посадові особи органів Національної поліції, складаються протоколи про адміністративні правопорушення. Вичерпний перелік складів адміністративних правопорушень, за результатами розгляду яких складаються такі протоколи, наведено у п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП.

Статтею 258 КУпАП чітко окреслено випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається, тобто мова йдеться про *спрощене адміністративне провадження у справі про правопорушення*. Отже, протокол про адміністративне правопорушення не складається:

1) у разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених:

– статтею 70 КУпАП «Самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід»;

– статтею 77 КУпАП «Порушення вимог пожежної безпеки в лісах»;

– частиною третьою статті 85 КУпАП «Порушення правил використання об'єктів тваринного світу»;

– статтею 153 КУпАП «Знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення в межах населених пунктів та за їх межами, що не віднесені до лісового фонду» (якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);

²⁴ Безпалова О.І. Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. Вісник Пенітенціарної асоціації України. 2019. № 3(9). С. 139-147.

- частиною першою статті 85 КУпАП «Порушення правил використання об'єктів тваринного світу» (якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);
- статтею 107 КУпАП «Порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог» (у випадках вчинення правопорушень, перелічених в частині третій статті 238 КУпАП);
- частиною третьою статті 109 КУпАП «Порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на залізничному транспорті»;
- статтею 110 КУпАП «Порушення правил користування засобами залізничного транспорту»;
- статтею 115 КУпАП «Порушення правил користування засобами морського транспорту»;
- частинами першою, третьою і п'ятою статті 116 КУпАП «Порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на річковому транспорті і маломірних суднах»;
- частиною третьою статті 116-2 КУпАП «Порушення правил, що забезпечують безпеку експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах»;
- частинами першою і третьою статті 117 КУпАП «Порушення правил користування річковими і маломірними суднами» (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення);
- статтею 118 КУпАП «Порушення правил утримання баз (споруд) для стоянки маломірних суден»;
- статтею 119 КУпАП «Порушення правил користування засобами автомобільного транспорту та електротранспорту»;
- статтею 134 КУпАП «Провезення ручної кладі понад установлені норми і неоплаченого багажу»;
- статтею 135 КУпАП «Безквитковий проїзд»;

– частинами першою, другою, третьою і п'ятою статті 185-3 КУпАП «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України»;

– статтею 197 КУпАП «Проживання без паспорта громадянина України або без реєстрації місця проживання» (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження);

– статтею 198 КУпАП «Умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності» (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження);

– статтями 202-203-1, 204-2, 204-4 КУпАП «Порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду - виїзду», «Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України», «Невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну», «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї», «Порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього» (у випадках виявлення цих правопорушень у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду), якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається;

2) у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису);

3) в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення;

4) у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою

працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису (протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанова у справі про адміністративне правопорушення виноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності)²⁵.

Як вже зазначалося, за характером та складністю вчиненого адміністративного правопорушення адміністративно-юрисдикційні провадження поділяються на: провадження в справах про адміністративні правопорушення; провадження за скаргами громадян; дисциплінарні провадження.

Відповідно до ст. 245 КУпАП завданнями *провадження в справах про адміністративні правопорушення* 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 законності²⁶.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення складається із сукупності взаємопов'язаних процесуальних дій, що мають вчинятися уповноваженими особами у відповідному порядку, тобто стадій провадження. Існує 3 основні стадії та 1 факультативна. Основними стадіями провадження є:

- 1) порушення справи про адміністративне правопорушення;
- 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення за справою постанови;
- 3) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Факультативною стадією є оскарження постанови за справою про адміністративне правопорушення. Дана стадія може мати місце після розгляду

²⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10> (дата звернення: 30.11.2019)

²⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10> (дата звернення: 30.11.2019)

справи про адміністративне правопорушення та винесення за справою постанови, безпосередньо до початку процедури виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Процедурні питання, пов'язані зі здійсненням провадження у справах про адміністративні правопорушення (основні положення такого провадження, порядок складання протоколу про адміністративні правопорушення та вимоги до нього, коло заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення, перелік осіб, що беруть участь у такому провадженні, їх права та обов'язки, порядок розгляду справ про адміністративне правопорушення, винесення постанови по справі про адміністративне правопорушення, її оскарження, перегляду та виконання), викладені у розділах IV та V КУпАП

Зміст *дисциплінарного провадження* полягає у притягненні працівників органів поліції до дисциплінарної відповідальності за порушення службової дисципліни та за вчинення адміністративного правопорушення (крім випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення). Службова дисципліна – дотримання поліцейським Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників²⁷.

Службова дисципліна, крім основних обов'язків поліцейського, визначених статтею 18 Закону України «Про Національну поліцію», зобов'язує поліцейського:

1) бути вірним Присязі поліцейського, мужньо і вправно служити народу України;

²⁷ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> (дата звернення: 15.01.2020)

2) знати закони, інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження поліції, а також свої посадові (функціональні) обов'язки;

3) поважати права, честь і гідність людини, надавати допомогу та запобігати вчиненню правопорушень;

4) безумовно виконувати накази керівників, віддані (видані) в межах наданих їм повноважень та відповідно до закону;

5) вживати заходів до негайного усунення причин та умов, що ускладнюють виконання обов'язків поліцейського, та негайно інформувати про це безпосереднього керівника;

6) утримуватися від дій, що перешкоджають іншим поліцейським виконувати їхні обов'язки, а також які підривають авторитет Національної поліції України;

7) утримуватися від висловлювань та дій, що порушують права людини або принижують честь і гідність людини;

8) знати і виконувати заходи безпеки під час несення служби, дотримуватися правил внутрішнього розпорядку;

9) підтримувати рівень своєї підготовки (кваліфікації), необхідний для виконання службових повноважень;

10) берегти службове майно, забезпечувати належний стан зброї та спеціальних засобів;

11) поважати честь і гідність інших поліцейських і працівників поліції, надавати їм допомогу та стримувати їх від вчинення правопорушень;

12) дотримуватися правил носіння однострою та знаків розрізнення;

13) сприяти керівникові в організації дотримання службової дисципліни, інформувати його про виявлені порушення, у тому числі вчинені іншими працівниками поліції;

14) під час несення служби поліцейському заборонено перебувати у стані алкогольного, наркотичного та/або іншого сп'яніння.

Одним із основних засобів безумовного дотримання службової дисципліни є застосування дисциплінарних стягнень за вчинення

дисциплінарного проступку. Дисциплінарним проступком визнається протиправна винна дія чи бездіяльність поліцейського, що полягає в порушенні ним службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні дій, що підривають авторитет поліції²⁸.

Дисциплінарне стягнення застосовується до поліцейського виключно у випадку встановлення його вини у вчиненні дисциплінарного проступку (за виключенням випадків дій поліцейського у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони).

Дисциплінарним статутом Національної поліції України визначено вичерпний перелік дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до поліцейського, а саме: 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.

До курсантів (слухачів), які проходять навчання у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, крім наведених вище видів дисциплінарних стягнень, також може застосовуватися дисциплінарне стягнення у виді призначення поза чергою в наряд – до п'яти нарядів²⁹.

Доведення факту вчинення (або невчинення) поліцейським дисциплінарного проступку відбувається за результатами проведення службового розслідування. Під час службового розслідування відбувається збір, перевірка та оцінювання інформації з метою з'ясування всіх обставин вчинення поліцейським дисциплінарного проступку, його причин та умов, ступеня тяжкості, розміру заподіяної шкоди.

²⁸ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> (дата звернення: 15.01.2020)

²⁹ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> (дата звернення: 15.01.2020)

Підставою для призначення службового розслідування є заяви, скарги та повідомлення громадян, посадових осіб, інших поліцейських, засобів масової інформації, рапорти про вчинення порушення, що має ознаки дисциплінарного проступку, або безпосереднє виявлення ознак такого проступку посадовою особою поліції, за наявності достатніх даних, що вказують на ознаки дисциплінарного проступку. У разі надходження до органу поліції матеріалів про вчинення поліцейським адміністративного правопорушення, що складені в порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення, службове розслідування не призначається, а рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності приймається на підставі зазначених матеріалів.

Порядок проведення службових розслідувань в органах поліції регулюється крім положень Дисциплінарного статуту Національної поліції, що й Наказом МВС України «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» від 07.11.2018 р. № 893.

Відповідно до Наказу МВС України «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» від 07.11.2018 р. № 893 службове розслідування призначається, зокрема, за наявності даних про:

- внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про скоєння поліцейським кримінального правопорушення;
- повідомлення поліцейському про підозру в учиненні ним кримінального правопорушення, якщо службове розслідування не було проведено або якщо за його результатами не було встановлено дисциплінарного проступку;
- надходження подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або припису Національного агентства з питань запобігання корупції, в якому міститься вимога щодо проведення службового розслідування з метою виявлення причин та умов, за яких стало можливим учинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції»;

– ознаки дисциплінарного проступку, що призвів до загибелі або поранення (контузії, травми або каліцтва) поліцейського під час виконання ним службових повноважень;

– недотримання підстав та порядку застосування або використання вогнепальної зброї, спеціальних засобів або заходів фізичного впливу;

– недотримання норм кримінального процесуального законодавства України під час проведення досудового розслідування;

– втрату поліцейським службового посвідчення та спеціального нагрудного знака (жетона), табельної, добровільно зданої чи вилученої зброї або боєприпасів, нагородної зброї, якщо вона зберігалася в територіальному органі поліції чи його територіальному (відокремленому) підрозділі, а також закладі, установі Національної поліції України, що належать до її управління (далі - органи (підрозділ, заклад, установа) поліції), а також втрату спеціальних засобів поліцейським чи відсутність їх в органі (підрозділі, закладі, установі) поліції, матеріалів досудового розслідування, справ оперативного обліку та справ про адміністративні правопорушення, речових доказів, а також тимчасово вилученого майна під час кримінального провадження;

– розголошення конфіденційної, таємної, службової або іншої інформації, яка містить таємницю, що охороняється законом;

– порушення законодавства України у сфері фінансово-господарської діяльності органів поліції, а також установ, які належать до сфери управління Національної поліції України, виявлені під час ревізій або перевірок, внутрішніх аудитів;

– перебування поліцейського на роботі (службі) у стані алкогольного сп'яніння або стані, викликаному вживанням наркотичних чи інших одурманюючих засобів, або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції;

– приховування від обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні та адміністративні правопорушення, які були відомі поліцейському, але не

отримали реєстраційного номера або не були зафіксовані ним у встановленому законодавством України порядку³⁰.

З метою забезпечення проведення службового розслідування видається відповідний наказ, яким утворюється дисциплінарна комісія (не менше трьох осіб), призначаються її голова та члени, визначаються підстави проведення службового розслідування та інформація про особи, стосовно якої проводиться службове розслідування (прізвище, ім'я та по-батькові, посада). Порядок утворення та функціонування дисциплінарних комісій в органах поліції регулюється положеннями Наказу МВС України «Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України» від 07.11.2018 р. № 893³¹.

Розгляд справи дисциплінарною комісією проводиться зазвичай у формі письмового провадження.

Збирання та перевірка матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського у разі розгляду справи у формі письмового провадження здійснюються зазвичай шляхом:

- одержання пояснень щодо обставин справи від поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб;
- одержання в органах, закладах, установах поліції та їх підрозділах чи за запитом в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування необхідних документів або їх копій та долучення до матеріалів справи;
- отримання консультацій спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування.

У разі розгляду справи у формі письмового провадження рішення дисциплінарною комісією приймається без повідомлення та (або) виклику

³⁰ Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України: Наказ МВС України від 07.11.2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#n17>

³¹ Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України: Наказ МВС України від 07.11.2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1356-18#n4>

інших учасників службового розслідування на підставі наявних у справі матеріалів³².

Підсумковим документом службового розслідування є висновок службового розслідування, який складається зі вступної, описової та резолютивної частин. Висновок службового розслідування готує і підписує дисциплінарна комісія. У разі якщо за результатами розгляду матеріалів службового розслідування (справи) дисциплінарна комісія встановить наявність у діях (бездіяльності) поліцейського дисциплінарного проступку, керівнику, який призначив службове розслідування, вносяться пропозиції щодо накладення на поліцейського дисциплінарного стягнення.

Застосування до поліцейського, винного в учиненні дисциплінарного проступку, дисциплінарних стягнень та їх виконання здійснюються з урахуванням вимог ст.ст. 19-22 Дисциплінарного статуту Національної поліції України.

Поліцейський має право оскаржити застосоване до нього дисциплінарне стягнення в порядку та строки, визначені ст. 24 Дисциплінарного статуту Національної поліції України.

Проведення за скаргами громадян. Конституційно закріпленим правом громадян щодо забезпечення законності є звернення до органів державної влади. Так, у ст. 40 Конституції України визначено, 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 строк³³. Процедура направлення та розгляду таких звернень регламентована нормами Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393.

³² Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України: Наказ МВС України від 07.11.2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#n17>

³³ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Органи Національної поліції України є одним із суб'єктів, наділених правом розглядати звернення громадян та здійснювати особистий прийом громадян. Розгляд органами поліції звернень громадян та особистий прийом громадян є елементом реалізації права громадян на внесення до органів державної влади пропозицій щодо поліпшення їх діяльності, виявлення недоліків у роботі, оскарження дій посадових осіб та органів державної влади.

Питання діяльності органів поліції щодо приймання, реєстрації, розгляду звернень громадян, контролю за виконанням доручень за результатами розгляду звернень громадян та дотриманням строків їх розгляду, основні вимоги до організації проведення особистого прийому громадян і ведення діловодства за зверненнями громадян регулюються Наказом МВС України «Порядок розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України» від 15.11.2017 р. № 930.

Громадяни України мають право звернутися до органів (підрозділів) поліції, їх керівників із зауваженнями, скаргами та пропозиціями з питань, пов'язаних з діяльністю Національної поліції України, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, із заявами або клопотаннями про реалізацію своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також зі скаргами про їх порушення³⁴.

Основними етапами роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому є:

- 1) приймання, реєстрація і первинний розгляд звернень громадян;
- 2) вирішення питань, порушених у зверненнях, та надання відповідей їх авторам;
- 3) контроль за станом роботи зі зверненнями;
- 4) узагальнення та аналіз звернень громадян;
- 5) використання результатів аналізу для прийняття управлінських рішень.

³⁴ Порядок розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: Наказ МВС України від 15.11.2017 р. № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17>

У Законі України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393 та Наказі МВС України «Порядок розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України» від 15.11.2017 р. № 930 визначено, що під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі:

– пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються 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.

– заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх 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 їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

– 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 осіб³⁵.

Звернення громадян, що надійшли до органів (підрозділів) поліції з використанням засобів поштового зв'язку, мережі Інтернет, електронного зв'язку (електронні звернення), через контактні центри державної установи «Урядовий контактний центр» та телефонну «гарячу лінію» Національної

³⁵ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>; Порядок розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: Наказ МВС України від 15.11.2017 р. № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17>

поліції України, приймаються, попередньо розглядаються та централізовано реєструються службою діловодства органу (підрозділу) поліції в день їх надходження, а ті, що надійшли в неробочий день і час, - наступного після нього робочого дня в журналі реєстрації звернень громадян або на реєстраційно-контрольних картках (далі – РКК), придатних для обробки персональними комп'ютерами.

Звернення громадян, які надійшли під час особистого прийому, обліковуються в журналі обліку особистого прийому громадян або на РКК. Звернення, оформлені належним чином, підлягають реєстрації, під час якої зверненню надається відповідний індекс (реєстраційний номер), який починається кожного року з першого номера.

Після отримання звернення відбувається його попередній розгляд, який здійснюється керівництвом служби діловодства, його заступниками або відповідальною особою в день надходження або в перший наступний робочий день у разі надходження їх після закінчення робочого дня, у вихідні, святкові та неробочі дні.

Метою попереднього розгляду звернень громадян є їх розподіл для доповіді керівникам органів та підрозділів поліції відповідно до їх функціональних обов'язків та надсилання їх за належністю до іншого органу державної влади у разі, якщо питання, порушені в зверненні, не входять до повноважень органів та підрозділів поліції. За результатами попереднього розгляду звернень громадян працівники служби діловодства доповідають керівництву органів (підрозділів) поліції про всі звернення громадян, які адресовані органу (підрозділу) поліції або його керівництву. Інші звернення громадян після розгляду керівництвом служби діловодства або відповідальними особами передаються до відповідних структурних підрозділів органу (підрозділу) поліції.

Звернення від громадян надходять до органів (підрозділів) поліції у вигляді листів, під час їх особистого прийому посадовими особами, з

використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку або за допомогою засобів телефонного зв'язку через контактні центри, телефонні «гарячі лінії».

Звернення громадян, одержані структурним підрозділом органу (підрозділу) поліції для виконання, в обов'язковому порядку обліковуються в журналі реєстрації звернень громадян, які надійшли з використанням засобів поштового зв'язку, мережі Інтернет, електронного зв'язку (електронні звернення), через контактні центри державної установи «Урядовий контактний центр» та телефонну «гарячу лінію» Національної поліції України цього ж структурного підрозділу або на РКК.

Облік звернень громадян у структурному підрозділі та доведення їх до безпосереднього виконавця здійснюється в день їх надходження (під особистий підпис у журналі обліку).

Звернення, які надійшли з використанням мережі Інтернет, засобами електронного зв'язку (електронне звернення) на електронну адресу органу (підрозділу) поліції, приймаються та реєструються службою діловодства. Під час реєстрації таких звернень до реєстраційного номера додається позначка «ЕЗ» (наприклад, М-70/ЕЗ).

Датою подання електронного звернення є дата надходження звернення на визначену електронну адресу або дата заповнення електронної форми та її відправлення. Якщо електронне звернення надійшло на визначену електронну адресу в неробочий день та час, датою подання електронного звернення вважається наступний після нього робочий день.

Форма для подання електронних звернень громадян до Національної поліції України розміщується на офіційному веб-сайті Національної поліції України і повинна мати графи для зазначення громадянином свого прізвища, імені, по батькові, місця проживання, електронної поштової адреси (відомостей про інші засоби зв'язку з ним), викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги, дати подання звернення.

Усні звернення, що надійшли на телефонну «гарячу лінію» Національної поліції України (далі - «гаряча лінія») приймаються підрозділом забезпечення діяльності «гарячої лінії» (далі - контакт-центр) та заносяться до електронного реєстру вхідних дзвінків, які надходять на «гарячу лінію».

В електронному реєстрі вхідних дзвінків, які надходять на «гарячу лінію», на звернення заводиться електронна реєстраційна картка звернення, у якій зазначають прізвище, ім'я, по батькові заявника, номер контактного телефону, місце проживання заявника - фізичної особи, електронну адресу, на яку заявнику може бути надіслана відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним, викладається суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, прохання чи вимоги. Кожному зверненню надається індивідуальний номер.

У разі якщо заявник не називає свого прізвища, імені, по батькові, звернення реєструється як анонімне і розгляду не підлягає.

Звернення, в якому не викладено суті порушеного питання (зауваження, пропозиції, прохання або вимоги до органів поліції), не розглядається, про що працівник контакт-центру повідомляє заявника.

У разі якщо питання, порушені у зверненні, не належать до компетенції поліції, такі звернення протягом п'яти днів пересилаються працівниками контакт-центру за належністю відповідному органу державної влади або посадовій особі з одночасним повідомленням про це заявника. Відповідна інформація вноситься до електронного реєстру вхідних дзвінків, які надходять на «гарячу лінію».

Інформацію про результати розгляду звернень відповідальна особа вносить до електронного реєстру вхідних дзвінків, які надходять на «гарячу лінію».

У разі надходження на «гарячу лінію» звернень громадян про вчинення кримінального (адміністративного) правопорушення чи іншу подію, яка потребує невідкладного реагування (аварія, стихійне лихо, епідемія, пожежа тощо), інформація негайно передається до чергової служби центрального органу управління поліції, міжрегіонального територіального органу поліції або

відповідного територіального органу поліції та (за необхідності) до відповідного органу державної влади.

Логічним результатом вчинення процесуальних юрисдикційних дій, спрямованих на розгляд справ про адміністративні правопорушення, є *ухвалення правових актів адміністративної юрисдикції*. Під час прийняття правових актів адміністративної юрисдикції відбувається ухвалення рішення у вигляді правового акта, чому передуює розгляд та вирішення конкретної юридичної справи. За результатами розгляду та вирішення справи ухвалюється постанова органу адміністративної юрисдикції (у нашому випадку постанова у справі про адміністративне правопорушення), якій притаманні ознаки актів державного управління. Дана постанова є підзаконним управлінським актом застосування права по конкретній справі про адміністративне правопорушення, який приймається з метою упорядкування поведінки суб'єктів у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки. Постанова у справі про адміністративне правопорушення носить правоохоронний характер, а її прийняття є результатом правозастосовної діяльності.

Але, постанові у справі про адміністративні правопорушення притаманні відмінності від інших актів державного управління:

- підстави виникнення (вчинення адміністративного правопорушення, за що застосовується норма про притягнення до адміністративної відповідальності; у протоколі про адміністративне правопорушення обов'язково має вказуватися нормативно-правовий акт, який передбачає відповідальність до вчинення конкретного правопорушення);

- порядок видання (ухвалення) та виконання: а) прийняття адміністративно-юрисдикційних актів відбувається за спеціально регламентованою нормами адміністративного законодавства процедурою; б) вона ухвалюється у чітко визначені строки обов'язково у письмовій формі з дотриманням вимог щодо реквізитів постанови про накладення адміністративного стягнення; в) у її змісті має бути відображено мотивувальну

частині ухваленого рішення з висвітлення усіх підстав ухваленого рішення у справі);

– юридичні наслідки, які настають у зв'язку із застосуванням санкції, що передбачена нормою про адміністративну відповідальність за вчинене правопорушення;

– результатом прийняття постанов є виникнення охоронних адміністративно-правових правовідносин між органом поліції (посадовою особою) та правопорушником, для участі в яких вказані суб'єкти наділяються колом прав і обов'язків.

Статтею 284 КУпАП визначено види постанов по справі про адміністративне правопорушення, які виносить орган (посадова особа):

1) про накладення адміністративного стягнення;

2) про застосування заходів впливу, передбачених статтею 24¹ КУпАП (за вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років можуть бути застосовані такі заходи впливу: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання);

3) про закриття справи.

Постанова про закриття справи виноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, а також при наявності обставин, передбачених статтею 247 КУпАП.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія постанови вручається під розписку. У разі

якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

Висновки. Таким чином, можна дійти висновку щодо важливості вироблення уніфікованого підходу до розуміння сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності, суб'єкти якої наділені повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення з урахуванням їх підвідомчості, тобто кожен суб'єкт уповноважений розглядати чітко визначене коло справ про адміністративні правопорушення. Встановлено, що одним із основних суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності є органи Національної поліції, що уповноваженні розглядати справи про адміністративні правопорушення, виносити по них відповідні постанови та накладати санкції без звернення до суду.

Окреслено фактори, наявність яких зумовлює особливе місце органів Національної поліції в системі суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Охарактеризовано основне призначення адміністративно-юрисдикційної діяльності, яке полягає у: наданні правової оцінки відповідності поведінки об'єкта правового впливу вимогам, що встановлені на рівні відповідних нормативно-правових актів; розгляді, у разі виявлення порушень законодавства, справ про адміністративні правопорушення, винесенню по них рішень щодо застосування до правопорушника адміністративних стягнень та виконанні прийнятих рішень.

Аргументовано доцільність розкриття змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції у широкому та вузькому сенсі. У результаті аналізу змісту таких понять як «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція», «адміністративно-юрисдикційна діяльність» сформульовано авторський підхід до розуміння адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції. Встановлено, що адміністративно-юрисдикційній діяльності органів поліції притаманні певні особливості, що відрізняють її від інших видів діяльності поліції. Виокремлено основні ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності органів поліції та розкрито зміст такої діяльності.

Запропоновано під формами адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції розуміти врегульовану нормами адміністративного права сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп дій працівників органів та підрозділів поліції, що спрямовані на розгляд визначеної у КУпАП категорії справ про адміністративні правопорушення, за результатами чого у відповідній процесуальній формі приймаються рішення про застосування до правопорушників заходів адміністративного примусу, накладення адміністративних стягнень, застосування заходів впливу до неповнолітніх або про закриття справи.

Охарактеризовано форми адміністративно-юрисдикційної діяльності: вчинення процесуальних юрисдикційних дій; ухвалення правових актів адміністративної юрисдикції. Розкрито особливості діяльності поліцейських в межах кожної форми, особливу увагу приділено перебігу повних та спрощених адміністративних проваджень.

Анотація

У роботі обґрунтовано, що органи Національної поліції є одним із основних суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, що уповноваженні розглядати справи про адміністративні правопорушення, виносити по них відповідні постанови та накладати санкції без звернення до суду. Окреслено фактори, наявність яких зумовлює особливе місце органів Національної поліції в системі суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Охарактеризовано основне призначення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

У результаті аналізу змісту таких понять як «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція», «адміністративно-юрисдикційна діяльність» сформульовано авторський підхід до розуміння адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції (у вузькому та широкому сенсі). Виокремлено основні ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності органів поліції та розкрито зміст такої діяльності.

Розкрито сутність та значення форм адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції, окреслено їх види та надано їх характеристику.

Література

1. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; [О. І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князєв та ін.; передм. О. М. Бандурки] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.
2. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.;
3. Адміністративне право України: підручник: за заг.ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т. О. Київ : «Істина», 2008. 457 с. С.216-217.
4. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: навч. посібник / За заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глухвері. Дніпро: Дніпроп. держ. унт внутр. справ, 2016. 264 с.
5. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навч. посіб. / за заг. ред. О. І. Безпалової ; [О. В. Джафарова, С. О. Шатрава, К. Л. Бугайчук та ін. ; передм. О. І. Безпалової] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. 466 с.
6. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліцейських: навч. посіб. / авт. кол.: В.М. Білик, С.Г. Братель, В.І.Варивода та ін.; за ред. В.А. Кулікова. К.: ФОП Маслаков, 2020. 288 с.
7. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: навчальний посібник. Київ: «Центр учбової літератури». 2016. 336 с.
8. Аргунов В. В., Аргунов А. В. О понятии юрисдикции. Законодательство. 2008. № 11 С. 56–65.

9. Безпалова О.І. Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3(9). С. 139-147.
10. Большая советская энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. Москва: Сов. энцикл., 1974. Т. 16.
11. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ України: навч. посібник. К.: Ніконова, 2011. 360 с.
12. Демський Е.Ф.Адміністративне процесуальне право України :навч. посіб. К.: Юрінком Інтер,2008. 496 с.
13. Іщук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції. Форум права. 2011. № 1. С. 419–424. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11iocjpd.pdf>.
14. Каринский С. С. Юрисдикция // Словарь иностранных слов / Каринский С. С. ; под общ. ред. И. В. Лехина, С. М. Локшиной, Ф. Н. Петрова. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1954.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10> (дата звернення: 30.11.2019)
16. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. 733с.
17. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
18. Пиголкин А. С. Юрисдикция // Юридический энциклопедический словарь / Пиголкин А. С. ; гл. ред. А. Я. Сухарев ; редкол. : М. М. Богуславский и др. [2-е изд., доп.]. М.: Сов. энциклоп., 1987.
19. Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України: Наказ МВС України від 07.11.2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1356-18#n4>
20. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

21. Порядок розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: Наказ МВС України від 15.11.2017 р. № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17>

22. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> (дата звернення: 15.01.2020)

23. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

24. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України: Наказ МВС України від 07.11.2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#n17>

25. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. 158 с.

26. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова [6-е изд., перераб. и доп.]. Москва Политиздат, 1991.

Bezpalova Olha Ihorivna, Doctor of Jurisprudence, Professor, Honored Science and Technology Figure of Ukraine, head of the department of Police Activity and Public Administration of the Faculty No. 3 of Kharkiv National University of Internal Affairs, L. Landau avenue, 27, Kharkiv, 61080, Ukraine

CONCEPT, CONTENT AND FEATURES ADMINISTRATIVE AND JURISDICTION ACTIVITIES OF THE POLICE

1. The concept and features of administrative and jurisdictional activities of the police

2. Forms of administrative and jurisdictional activity of the police