

**Комісаров С.А.**

Северодонецький інститут

ПрАТ «ВНЗ Міжрегіональна Академія управління персоналом»

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті досліджено особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України, проаналізовано основні наукові розвідки в досліджуваній сфері, розкрито сучасні концептуальні підходи та особливості застосування в чинному законодавстві України норм щодо проступків проти публічного порядку.*

**Ключові слова:** адміністративна юрисдикція, адміністративно-юрисдикційна діяльність, поліцейський захід, поліцейське піклування, публічний порядок.

**Постановка проблеми.** Побудова демократичного суспільства вимагає від громадянина виконання своїх обов'язків перед державою, а від держави – забезпечення законних прав та свобод громадян. Держава гарантує суспільству захист прав, свобод та законних інтересів громадян. Наразі в нашій державі продовжується реформування правоохоронних органів, не є виключенням й органи внутрішніх справ, зокрема їхня структура, методи і форми роботи. Кардинальні перетворення правоохоронної системи, які відбулись 7 листопада 2015 року, з набранням чинності Закону України «Про Національну поліцію» [1] потребують відповідного наукового супроводу та чіткої правової регламентації.

Зокрема, в умовах реформування публічних органів проблема встановлення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України постає по-новому та вимагає теоретичного обґрунтування, оскільки функціонування новоствореної поліції виводить нові форми адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність має певні особливості, які не дозволяють отожднювати її з іншими видами діяльності органів виконавчої влади. Тому для визначення цих особливостей необхідно проаналізувати різні наукові підходи до визначення понять «адміністративна діяльність», «адміністративна юрисдикція» та «адміністративно-юрисдикційна діяльність».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У наш час питання правової природи адміністративно-юрисдикційної діяльності в Україні досліджували В.Б. Авер'янов, Л.С. Анохіна, В.В. Бой-

цова, Д.М. Бахрах, С.М. Гусаров, І.Г. Городецька, С.Т. Гончарук, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Д. Люблін, Ю.І. Руснак, Л.В. Серватюк, В.М. Скавронік, В.О. Хома, Н.Ю. Хаманєва, А.Ф. Мота. Водночас певні аспекти означеної проблематики залишаються недостатньо дослідженими.

**Постановка завдання.** Таким чином, мета статті – з'ясувати особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України, сучасного стану розвитку адміністративного законодавства України в окресленій сфері, а також визначення науково-доречних пропозицій в обраній сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Завдання будь-якої діяльності зазвичай пов'язуються із сукупністю проблем, що потребують вирішення для досягнення цілей в конкретній обстановці, за наявності певних ресурсів [2, с. 145]. Так, на думку Р.І. Денисова, головне завдання органів адміністративного нагляду є у спостереженні за відповідністю виробничої або іншої діяльності колективів, людей або окремих громадян, правовим розпорядженням з метою охорони конкретних суспільних відносин або складних об'єктів у сфері управління від різноманітних посягань [3, с. 58]. На нашу думку, завданням адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції є підтримання та зміцнення існуючих суспільних відносин, що відповідають нормам публічного порядку, а також протидія проступкам, які вчиняються у відповідній сфері.

Для визначення сутності адміністративно-наглядової діяльності правоохоронного органу (поліції) щодо забезпечення публічного порядку

доцільно визначити форми такої діяльності. Передусім, слід звернутися власне до поняття «форма адміністративної діяльності». Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції діяльності розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів на об'єкти, то форми діяльності – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності показують, як практично здійснюється діяльність [4, с. 8]. А отже, під формою адміністративної діяльності поліції розуміються однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, за допомогою яких вони забезпечують публічний порядок, безпеку і ведуть боротьбу зі злочинністю [5, с. 82].

В юридичній літературі наявні різні підходи до класифікації форм адміністративної діяльності органів поліції. Так, розрізняють правотворчу (правоустановчу) та правозастосовчу адміністративну діяльність. Остання, у свою чергу, поділяється на регулятивну та правоохоронну; передбачає проведення організаційних заходів, здійснення матеріально-технічних дій, операцій. Поряд з цим запропоновано класифікацію форм адміністративної діяльності на дві основні групи: правові та неправові (організаційні). Правові форми пов'язані із встановленням і застосуванням норм права. До правових форм діяльності поліції належать: видання актів; укладення договорів; здійснення інших юридично значущих дій. Неправові форми управлінської діяльності не пов'язані з реалізацією розпорядчих повноважень і не спричиняють встановлення правових норм або виникнення, зміну чи припинення правовідносин – проведення суспільно-організаційних заходів; проведення організаційно-технічних заходів [6, с. 30–31].

Сьогодні в науці адміністративного права вирізняють широке і вузьке поняття адміністративної юрисдикції. Насамперед, необхідно дати визначення терміна «юрисдикція». Це слово (*jurisdictio*) латинського походження, складається з двох основ: *jus* – право та *dicō* – кажу [7, с. 870] та означає сукупність встановлених законом (чи іншим нормативним актом) повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення, тобто оцінювати дії фізичної особи або іншого суб'єкта права з точки зору їхньої правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників. Що ж стосується поняття «адміністративна юрисдикція», то ставлення до нього в науці неоднозначне.

На думку О.С. Ішук, адміністративна юрисдикція в широкому розумінні розглядається як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) під час здійснення цим органом публічної, як правило, виконавчої, влади. З погляду прихильників цього підходу, здійснення юрисдикційної діяльності відбувається в межах розгляду будь-якого публічно-правового спору, в тому числі й адміністративне судочинство [8].

На думку Н.Г. Саліщевої, адміністративна юрисдикція – це окремий вид виконавчої та розпорядничої діяльності, що пов'язана з можливістю реалізації в примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин [9, с. 75]. Особливості такого підходу дали підстави для вузького тлумачення змісту адміністративної юрисдикції. До речі, наведене вище визначення вважається одним із перших [10].

М.М. Тищенко вважає, що адміністративна юрисдикція полягає в розгляді 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 стягнення [11, с. 196].

У попередній авторській розробці «Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності» (Київ, 2015) під категорією «адміністративно-юрисдикційна діяльність» необхідно розуміти врегульовану законом діяльність уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, спрямовану на здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування заходів адміністративного попередження та припинення таких правопорушень з метою охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності людини, до правил спів-

життя, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [10].

У ряді наукових розробок, де розглядаються питання адміністративної юрисдикції, за основу взято позицію щодо того, що адміністративна юрисдикція є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності: підзаконної, правозастосовної, правоохоронної за своїм характером.

Таким чином, позиція широкого розуміння сутності адміністративної юрисдикції охоплює питання, що виникають у специфічній сфері правовідносин між державою та громадянином, передусім під час реалізації державної виконавчої функції.

У свою чергу, А.В. Сергєєв акцентує увагу на необхідності врахування для правової характеристики, класифікації адміністративних дій правоохоронців згідно з їхнім характером і правовою природою. Ці ознаки, як зазначає автор, дають змогу виділити такі форми адміністративної діяльності поліції: проведення суспільно-організаційних заходів; вчинення організаційно-технічних і матеріальних дій; видання індивідуальних і нормативних актів управління; вчинення інших юридично значущих адміністративних дій [12, с. 124].

Нормативно-правова та процесуальна основа адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції міститься в таких законодавчих та підзаконних актах: Кодекс про адміністративні правопорушення; Закон України «Про Національну поліцію»; Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері охорони публічного порядку, інших локальних нормативно-правових актах та міжнародних нормативно-правових актах.

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» держава наділяє поліцейського правом у визначених законом випадках здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймати рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечувати їх виконання [1].

Згідно зі ст. 213 Кодексу про адміністративні правопорушення на посадових осіб органів Національної поліції також покладається обов'язок розглядати підвідомчі їм справи про адміністративні правопорушення. Зокрема, ст. 222 Кодексу про адміністративні правопорушення наводить вичерпний перелік справ, підвідомчих Національній поліції України [13].

За результатом розгляду справи поліцейський наділений законодавчими повноваженнями винести одну з таких постанов: про накладення адміні-

стративного стягнення; про застосування заходів впливу; про закриття справи.

Слід відзначити і появу такого нового правового інституту в українському суспільстві, як поліцейське піклування. Згідно зі ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейське піклування є превентивним поліцейським заходом, спрямованим на попередження кримінальних та адміністративних правопорушень. Рішення про застосування заходу піклування поліцейський приймає самостійно, про що складається протокол та повідомляється відповідальному поліцейському в підрозділ поліції.

Викладені вище підходи до класифікації можуть бути використані і для виділення форм адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення публічного порядку, однак, ураховуючи положення чинного законодавства та розуміння того, що істотне значення для забезпечення публічного порядку має той факт, що поліцією на відведеній території здійснюється правоохоронна діяльність, спрямована головним чином на припинення правопорушень шляхом обмеження прав і свобод громадян у встановлених законом обсягах, то доцільно до форм адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення публічного порядку зарахувати: патрулювання; виставлення постів у публічних місцях; здійснення профілактичних заходів.

Вбачається доцільним віднести до адміністративно-юрисдикційної діяльності застосування заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення. Провадження у справах про адміністративні правопорушення і застосування заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення мають кілька спільних моментів: підставами для застосування цих заходів, а також адміністративних стягнень є адміністративне правопорушення; повноваженнями щодо застосування відповідних заходів наділені ті ж самі суб'єкти, які мають повноваження щодо застосування адміністративних стягнень; правові норми, що регламентують застосування заходів адміністративного попередження та заходів адміністративного припинення, містяться, як правило, в тих самих нормативно-правових актах, які регламентують застосування адміністративних стягнень, наприклад у Кодексі України про адміністративні правопорушення [10].

Узагальнюючи погляди науковців на сутність адміністративної юрисдикції, хотілося б погодитися з позицією С.М. Гусарова, який зазначає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність має такі риси, властиві лише їй:

– наявність правового спору (або правопорушення). Юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно вирішити правовий спор або у зв'язку з порушенням чинних правових норм;

– основою адміністративно-правових спорів, у процесі вирішення яких здійснюється правова оцінка поведінки (дій) сторін, є індивідуальні адміністративні справи. Розгляд тільки спірних конкретних справ становить зміст юрисдикційного адміністративного процесу (наприклад, розгляд справ про адміністративне правопорушення, скарг громадян);

– адміністративно-юрисдикційна діяльність через свою суспільну значущість потребує належного процесуально-правового регулювання. Установлення та доведення подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, що є важливою й обов'язковою для юрисдикції [14, с. 16–17].

**Висновки.** Під категорією «адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції» слід розуміти здійснювану в чітко регламентова-

ній формі суспільних правовідносин, які виникають під час здійснення підрозділами Національної поліції (їх посадовими та службовими особами), правоохоронну діяльність, що охоплює розгляд справ про адміністративні правопорушення і прийняття владних рішень (актів) у встановленому законом порядку і формах, з метою досягнення певних правових результатів, пов'язаних із застосуванням заходів адміністративного примусу до порушників чинного законодавства у сфері функціонування Національної поліції.

До властивостей (ознак) адміністративно-юрисдикційної діяльності належать: правовідносини за участю Національної поліції; наявність правового спору (або правопорушення); основою адміністративно-правових спорів, у процесі вирішення яких здійснюється правова оцінка поведінки (дій) сторін, є індивідуальні адміністративні справи; адміністративно-юрисдикційна діяльність через свою суспільну значущість потребує належного процесуально-правового регулювання.

#### Список літератури:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 26.03.2018).
2. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
3. Денисов Р.И. Административный надзор: сущность и соотношение с контролем. Проблемы теории и практики административной ответственности: сб. науч. тр. М.: ВНИИ МВД СССР, 1983. № 68. С. 58.
4. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Вища школа, 1979. № 3. С. 3-8.
5. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ : Еспада, 2000. 368 с.
6. Адміністративна діяльність: навч. посіб. / за заг. ред. д.ю.н., доцента О.І. Остапенка. Л.: ЛІВС, 2002. 252 с.
7. Юридичний словник / за ред. Б.М. Бабія та ін.; уклад.: І.П. Бутко, Р.І. Гричук. 2-ге вид., переробл. та допов. К.: Головна редакція УРЕ, 1983. 872 с.
8. Іщук О.С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції Форум права. 2011. № 1. С. 419–424. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/FP\\_index.htm\\_2011\\_1\\_67.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2011_1_67.pdf) (дата звернення: 26.03.2018).
9. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. 158 с.
10. Комісаров С.М. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 3. С. 100–107. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/7-2015/komisarov.pdf> (дата звернення: 28.03.2018).
11. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.
12. Сергеев А.В. Организационно-правовые засады діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. 216 с.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X / Верховна Рада УРСР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 28.03.2018).
14. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2009. 40 с.

## ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

*В статье исследованы особенности административно-юрисдикционной деятельности Национальной полиции Украины, проанализированы основные научные исследования в данной сфере, раскрыты современные концептуальные подходы и особенности применения в действующем законодательстве Украины норм, касающихся проступков против общественного порядка.*

**Ключевые слова:** административная юрисдикция, административно-юрисдикционная деятельность, полицейские мероприятия, полицейская опека, публичный порядок.

## PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE-JURISDICTION ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

*The article studies the peculiarities of the administrative and jurisdictional activity of the National Police of Ukraine, analyzes the main scientific researches in the field under study, reveals the current conceptual approaches and specifics of the application of the norms on misconduct against public order in the current legislation of Ukraine.*

**Key words:** administrative jurisdiction, administrative-jurisdictional activity, police activities, police custody, public policy.