

## СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Таможня О. О.

У статті аналізуються поняття, сутність та особливості категорії «адміністративно-юрисдикційне провадження» в діяльності органів прокуратури. Розкрито теоретико-правові доктринальні підходи до визначень «адміністративна юстиція», «адміністративний процес». Вивчено категоріальний апарат і запропоновано шляхи вдосконалення чинного законодавства у цій сфері. Наведено складові елементи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури та виявлено проблемні аспекти їх практики реалізації.

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, адміністративний процес, адміністративно-юрисдикційна діяльність, прокуратура, адміністративно-юрисдикційні провадження.

В статье анализируются понятие, сущность и особенности категории «административно-юрисдикционное производство» в деятельности органов прокуратуры. Раскрыты теоретико-правовые доктринальные подходы к определению «административная юстиция», «административный процесс». Изучен категориальный аппарат и предложены пути совершенствования действующего законодательства в этой сфере. Приведены составляющие элементы административно-юрисдикционной деятельности органов и выявлены проблемные аспекты их практики реализации.

**Ключевые слова:** административная юстиция, административный процесс, административно-юрисдикционная деятельность, прокуратура, административно-юрисдикционные производства.

The article analyzes the concept, nature and peculiarities of the category of “administrative and jurisdictional proceedings” in the activities of the prosecuting authorities. Theoretical and legal doctrinal approaches to the definition of “administrative justice”, “administrative process” are revealed. The categorial apparatus has been studied and ways of improving the current legislation in this field have been proposed.

The constituent elements of administrative and jurisdictional activity of the prosecution bodies are presented and the problematic aspects of their practice of implementation are identified.

There is no explicit discussion in the legal literature regarding the definition of administrative proceedings. Most of the authors to which we join consider administrative proceedings as a normatively regulated procedure for carrying out procedural actions for the resolution of individual administrative cases, united by a community of a subject, as an administrative procedural activity (set of procedural actions) by a competent entity within the boundaries of goofy administrative case to solve it.

Similarly define the concept of proceedings in other procedural areas of law. However, some authors do not define the concept of administrative proceedings at all, and some do not define administrative proceedings as a kind of administrative process. The latter does not appear to be completely irrefutable, since proceedings are an integral part of the structure of the administrative process, not its type. The process and the proceedings

relate as whole and in part. After all, proceedings are inherent in all types of legal processes - criminal, economic.

The administrative legislation of modern Ukraine in the part of administrative and jurisdictional proceedings of the bodies of the prosecutor's office is not perfect and sufficiently conflicting, which even in some aspects does not meet the requirements of time and practice of application.

**Key words:** administrative justice, administrative process, administrative and jurisdictional activity, prosecutor's office, administrative and jurisdictional proceedings.

**Постановка проблеми та її актуальність.** У юридичній літературі немає чітко вираженої дискусії з приводу визначення поняття адміністративного провадження. Більшість авторів, до яких ми приєднуємося, розглядають адміністративне провадження як нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій із вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета, як адміністративну процесуальну діяльність (сукупність процесуальних дій) компетентного суб'єкта, що здійснюється у межах конкретної адміністративної справи для її вирішення. Аналогічно визначають поняття провадження і в інших процесуальних галузях права. Щоправда, деякі автори взагалі не дають власної дефініції поняття адміністративного провадження, а деякі адміністративне провадження визначають не як складову частину, а як вид адміністративного процесу. Останнє не виглядає цілком незаперечним, оскільки провадження є складником, елементом структури адміністративного процесу, а не його видом. Процес і провадження співвідносяться як ціле і часткове, адже провадження притаманне усім видам юридичних процесів - кримінальному, господарському тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичним підґрунтям стали праці науковців, котрі досліджували питання адміністративної діяльності, а саме В. Білоуса, Д. Бєлих, О. Бандурки, О. Бородіна, П. Білого, І. Голосніченко, В. Заросило, В. Суцєнко, М. Карпенко, С. Кирія, С. Константинова, О. Кузьменко, В. Норова, В. Олєфіра, С. Пєткова, Д. Приймаченко, В. Пузирного, О. Рябченко, І. Сердюк, О. Тильчик, О. Харитоновна, А. Школик, Х. Ярмакі та ін.

**Метою статті** є визначення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності, виділення головних елементів і характерних ознак цього правового явища й окреслення термінологічної основи для подальшого нормативного закріплення цієї дефініції у праві.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративне законодавство сучасної України в частині адміністративно-юрисдикційних проваджень діяльності органів

Таможня О. О., 2019

прокуратури є недосконалим і доволі колізійним, що у деяких аспектах не відповідає вимогам часу та практики застосування.

Насамперед слід дослідити нормативно-правову основу адміністративної діяльності прокуратури.

В.В. Логоша, вивчаючи нормативно-правове забезпечення адміністративної діяльності органів прокуратури, зазначав, що існує деякий дисбаланс щодо правової регламентації процедур юрисдикційного та неюрисдикційного змісту. Проблемним аспектом вбачається наявність значної кількості підвладних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність прокуратури і можуть суперечити Основному Закону. Так, на його думку: «Значна кількість підвладних актів і недостатня поінформованість про їх наявність негативно впливає на рівень правової культури не тільки громадян, а й осіб, безпосередньо пов'язаних із процесом правозастосування, що також певною мірою ускладнює практичну діяльність органів прокуратури» [1, с. 15-18].

В Основному Законі у ст. 131-1 зазначається, що «в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом» [2].

Розробники пропозицій про внесення змін до ЗУ «Про прокуратуру» [3] аргументували скасування ряду повноважень внутрішніми потребами реформування системи органів прокуратури та приведення її у відповідність із європейськими стандартами. Саме цей нормативно-правовий акт визначає специфіку та порядок організації діяльності прокуратури, підвищує ефективність і результативність професійної діяльності прокурорів.

Отже, норми цього закону [3] містять таку характеристику адміністративної діяльності прокуратури: розділ 1 «Засади організації і діяльності прокуратури» визначає правові підстави, принципи, функції та мету її діяльності, розділ 2 «Організаційні основи системи прокуратури» розкриває специфіку системи цього органу, а також адміністративно-правові зв'язки між різними її ланками, розділ 3 врегульовує правовий статус прокурора, його професійні гарантії, специфіку прав та обов'язків, тобто визначає адміністративну правосуб'єктність прокурорів, розділ 4 містить специфіку повноважень прокурорів для виконання їх основних функцій, тобто основні орієнтири їх адміністративної діяльності, розділ 5 і 7 розкриває кадрові засади, менеджменту й особливості проходження служби. У розділі 6 висвітлюються засади адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури, особливості дисциплінарних проваджень і стягнень, а розділ 8 містить відносно нові визначення прокурорського самоврядування.

Окрім цих, є ще ряд нормативних актів, які визначають повноваження інших державних органів щодо повідомлення органів прокуратури питань порушення правопорядку, серед них: Закон України «Про Національну поліцію» [4], «Про Національне антикорупційне бюро України» [5], «Про Службу безпеки України» [6], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [7], «Про оперативно-розшукову діяльність» [8] та ін.

Проте О.В. Кузьменко вказує, що провадження щодо розгляду конкретної індивідуальної справи є первинним елементом структури адміністративного процесу. Кожне таке провадження є своєрідною «цеглиною» у фундаменті адміністративного процесу [9].

Наведені дефініції адміністративного провадження (визначення) дозволяють виділити його основні загальні ознаки. На нашу думку, до них належать: а) нормативне врегулювання процесуальних дій; б) наявність конкретної індивідуальної справи; в) спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні; г) наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи; г) об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; д) прийняття відповідного рішення (акта) і звернення його до виконання. Кожна із зазначених ознак характеризується певними властивостями [9].

Нормативне врегулювання процесуальних дій означає повну і сувору регламентацію процесуальних дій, їх широку й об'ємну формалізацію. Вчинення будь-яких дій у сфері управління без певної нормативної регламентації не дає підстав говорити про адміністративні провадження зокрема й адміністративний процес узагалі.

Наявність конкретної індивідуальної справи. Виходячи із поняття адміністративного провадження (що воно здійснюється у межах конкретної адміністративної справи), слід звернути увагу на те, що саме справа передбачає вирішення чого-небудь відповідно до законодавства і є ознакою адміністративного провадження, а не вчинення будь-яких управлінських дій. У цьому зв'язку аж ніяк не можна стверджувати, що відпрацювання та прийняття нормативних та індивідуальних актів управління належить до одного із видів адміністративних проваджень, як це зазначається в юридичній літературі. Прийняття нормативних та індивідуальних актів управління не пов'язане з розглядом адміністративної справи, тобто адміністративна справа як така зовсім відсутня. Нормативне врегулювання дій щодо прийняття нормативних та індивідуальних актів теж відсутнє, не встановлені й строки прийняття нормативних актів. Окремі розрізнені вимоги до правових актів та актів управління, їх форми, змісту можна знайти у правовому полі. Але це не свідчить про те, що є відповідна система правових норм, є правові інститути, які б регулювали відносини провадження із прийняття нормативних чи індивідуальних актів управління. Крім цього, нормотворчі процеси відбуваються не тільки в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування а й на рівні законодавчих і судових органів, громадських організацій і політичних партій, на локальному рівні в цивільно-правових, господарсько-правових і трудових відносинах тощо. Це можуть бути будь-які форми, методи, засоби управлінської діяльності, які, до речі, теж виконуються за певними правилами й у відповідній послідовності, однак не належать до процесу. У практичній діяльності взагалі часто приймаються нормативні акти, що не відповідають Конституції та законам України і підлягають оскарженню чи скасуванню або в інстанційному (адміністративному) порядку, або судовому порядку позовного адміністративного провадження [10].

Спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні відрізняє їх одне від одного, конкретизує, у якій саме площині має розгля-

датися справа, встановлює межі провадження, коло осіб, вимоги, що ставляться при розгляді справи, та відповідний порядок правового регулювання. Спільність предмета правового регулювання передбачає наявність кола однорідних відносин правової дійсності та виключення із обсягу предмета регулювання явищ, які лежать у різних площинах. Не можуть, наприклад, розглядатися дисциплінарні й атестаційні провадження для однієї категорії громадян (державних службовців) як адміністративні провадження - штучно віднесені дослідниками в частині застосування дисциплінарних стягнень до сфери адміністративних процесуальних відносин, для інших громадян (працівників підприємств, установ приватної форми власності) як дисциплінарні, що становлять сферу трудових відносин [10].

Наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи традиційно пов'язана з тим, що, з одного боку, в адміністративних правовідносинах виступає орган владних повноважень, його посадова особа чи суд, а з іншого - громадянин, організація, заклад, установа, державний орган тощо.

Отже, адміністративні провадження може здійснювати лише уповноважена на те особа, а не власник підприємства, керівник чи інша особа у разі віднесення т. зв. дисциплінарних, атестаційних, нотаріальних, контрольних, облікових та інших проваджень до адміністративного процесу.

Об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи означає, що процесуальні дії виникають, змінюються та припиняються лише у разі відкриття провадження у конкретній справі уповноваженою особою за ініціативою учасників, сторін процесу. А вже ознакою процесу, провадження має бути справа, яка розглядається і вирішується компетентною особою, а не діяльність (наприклад, із діловодства), яку здійснюють усі суб'єкти незалежно від форм власності.

Прийняття відповідного рішення (акта) і звернення його до виконання є обов'язковою ознакою провадження, яка символізує розгляд справи, вирішення її по суті та закінчення її провадженням. Відсутність відповідного рішення або акта вказує на незакінченість розгляду справи чи/або некомпетентність осіб, котрі розглядають справу. Отже, має спрацювати логіка правового регулювання суспільних відносин за системою: матеріальне регулювання - його процесуальне забезпечення - виконання прийнятого рішення [11].

Зазначені ознаки відокремлюють питання внутрішньої самоорганізації та певних видів виконавчо-розпорядчої діяльності від адміністративного процесу. Адже публічні служби і без того надто розгалужені, щоб питання їх внутрішнього управління включати до адміністративного процесу.

Адміністративний процес можна характеризувати так: суспільство найняло державу та її органи для надання сервісу у вигляді адміністративних послуг забезпечення законності, прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, охорони громадського порядку та конституційного ладу [9].

Аналіз зазначених ознак адміністративного провадження дає підстави зробити висновок, що усі провадження за формою їх здійснення можна поділити на три групи:

1) провадження у сфері управління;

2) провадження з адміністративного судочинства;

3) адміністративно-деліктні провадження [10].

1. Провадження в сфері управління складаються під час вирішення конкретної індивідуальної справи органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або іншим суб'єктом, який на основі законодавства уповноважений розглядати і вирішувати адміністративні справи в інстанційному (адміністративному, позасудовому) порядку, крім притягнення до адміністративної відповідальності.

До проваджень у сфері управління належать: а) провадження за заявою суб'єкта звернення з приводу реалізації суб'єктивних прав і обов'язків фізичними чи юридичними особами; б) провадження за ініціативою органа владних повноважень у зв'язку з реалізацією контрольно-наглядових функцій і застосування заходів адміністративного примусу, крім накладення адміністративних стягнень; в) провадження за скаргою суб'єкта звернення з приводу розгляду скарг фізичних чи юридичних осіб на рішення, дії чи бездіяльність органів владних повноважень, їх посадових (службових) осіб у позасудовому (адміністративному, інстанційному) порядку [9].

2. Провадження з адміністративного судочинства - це розгляд і вирішення адміністративним судом публічно-правового спору, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює функції на основі законодавства у сфері державного управління, в т. ч. й на виконання делегованих повноважень.

До проваджень із адміністративного судочинства належать: а) провадження в суді першої інстанції; б) провадження в окремих категоріях адміністративних справ; в) апеляційне провадження; г) касаційне провадження; г) провадження за винятковими обставинами; д) провадження за нововиявленими обставинами [9].

3. Адміністративно-деліктні провадження - це розгляд і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із вчиненням адміністративних проступків і притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

До адміністративно-деліктних проваджень належать: а) провадження у справах про адміністративні правопорушення; б) деліктні провадження у разі прийняття нового Кодексу України про адміністративні (чи кримінальні) проступки (делікти) [12].

Можемо підсумувати, що адміністративно-юрисдикційна діяльність органів прокуратури забезпечується у всіх видах проваджень.

Щодо питання функцій адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності органів прокуратури, то ця категорія є доволі спірною, оскільки при характеристиці будь-якого явища у юридичній науці виникає питання його призначення, тобто функції.

**Висновки.** Отже, на нашу думку, можемо зазначити, що видами адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності прокуратури є: 1) представництво прокурором інтересів держави в адміністративному судочинстві; 2) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 3) дисциплінарні провадження; 4) провадження щодо розгляду скарг громадян. І досі не врегульованими на нормативно-правовому рівні залишаються питання щодо участі прокурора у провадженнях про адміністративні правопорушення в частині

## Правове забезпечення адміністративної реформи

---

---

уточнення конституційних функцій у цій сфері, регламентації строків і засобів здійснення своїх повноважень у провадженнях про адміністративні правопорушення та механізм реалізації за діяльністю прокурора на всіх стадіях цього провадження.

### Література

1. Логоша В.В. Адміністративно-правові засади діяльності прокуратури в системі державних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 217 с.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 2004 р. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 12.01.2019).
3. Про прокуратуру : Закон України від 03 грудня 2014 р. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 12.01.2019).
4. Про Національну поліцію : Закон України від 12 грудня 2015 р. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 12.01.2019).
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 12.01.2019).

6. Про Службу безпеки України : Закон України. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 12.01.2019).

7. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 12.01.2019).

8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 12.01.2019).

9. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник Київ : Атіка, 2007. 416 с.

10. URL: <https://dl.sumdu.edu.ua/textbooks/87511/453542/index.html> (дата звернення: 12.01.2019).

11. Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 7 від 20 травня 2013 р. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 20.12.2019).

12. URL: [https://pidruchniki.com/1752082655873/pravo/provadhennya\\_spravah\\_](https://pidruchniki.com/1752082655873/pravo/provadhennya_spravah_) (дата звернення: 20.12.2019).

*Таможня О. О.,  
аспірант*

*Університету державної фіскальної служби України*