



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v6.2023.11>**О. Юнін,**доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
перший проректор

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ЮРИСДИКЦІЙНІ ТА НЕЮРИСДИКЦІЙНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ: ЗМІСТ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА

Постановка проблеми. Стан опрацювання. До наукового доробку, де висвітлюються питання змісту юрисдикційного та неюрисдикційного провадження у адміністративному процесі, належать праці таких дослідників: Б. Авер'янова, О. Бандурки, І. Бородіна, Я. Іваненко, Я. Джафарової, І. Олексієвої, Н. Салішевої, Л. Чеха та інших.

Метою статті є визначити зміст юрисдикційного та неюрисдикційного провадження у адміністративному процесі.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне провадження врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб та інших уповноважених на таку діяльність суб'єктів щодо розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління, є важливим елементом адміністративного процесу [4, с. 141]. Хоча раніше, зауважимо, у співвідношенні адміністративного процесу і адміністративного провадження існували деякі розбіжності серед науковців, наразі здебільшого адміністративісти вважають адміністративне провадження частиною адміністративного процесу, тобто провадження є частиною процесу, а процес у свою чергу виступає сукупністю адміністративних проваджень. Такі дослідники, як

М. Тищенко й О. Бандурко розглядають адміністративні провадження як категорія особливого до адміністративного процесу як до категорії загального, відповідно адміністративні провадження є відособленим елементом в структурі адміністративного процесу. У свою чергу С. Гончарук та інші вказують, що адміністративний процес є сукупністю самостійних, різних за змістом та предметом адміністративних проваджень [4, с. 140–141;]. Слушне зауваження робить В. Авер'янов, зазначаючи, що серед головних особливостей адміністративного процесу у порівнянні із цивільним або кримінальним є те, що він регулює значно ширше коло суспільних відносин. Така особливість зумовлює структуру адміністративного процесу у вигляді сукупності окремих проваджень, кожне з яких у свою чергу становить єдність послідовно здійснюваних дій та процедур, які спрямовані на розгляд та вирішення індивідуально-конкретних справ [1, с. 545].

Широке коло суспільних відносин, які регулюються адміністративним процесом вплинуло й на те, що існує широке коло різноманітних адміністративних проваджень, а науковці у сфері адміністративного права наводять різні підходи до класифікації адміністративних проваджень. В. Шильник пише, що виділення окре-



мих проваджень в межах адміністративного процесу обумовлено декількома факторами. Кожне провадження має власну мету і коло завдань, які вирішуються задля досягнення певної мети. Автор слушно пише, що мета у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення інша аніж у провадженні по скаргах громадян. Тому необхідно враховувати й виокремлювати й різну мету адміністративних проваджень. Поділ адміністративного процесу на різні провадження зумовлений ще спеціалізацією діяльності різного роду суб'єктів, які уповноважені здійснювати таку діяльність. Виділяти конкретні провадження у межах адміністративного процесу потрібно також через необхідність регулювання однорідних суспільних відносин у сфері адміністративного процесу й таким чином набувають характеру процесуальних правовідносин [9, с. 69]. Е. Демський зауважує, що адміністративні провадження неоднорідні і характеризуються різноманітністю, їх більша частина спрямована на забезпечення виконавчо-розпорядчої діяльності у сфері публічного управління, пов'язана із реалізацією норм матеріального адміністративного права позитивного характеру. Тому в літературі існує декілька основних поглядів на класифікацію адміністративних проваджень: поділ на юрисдикційні провадження і провадження неюрисдикційного характеру; адміністративно-юрисдикційні та адміністративно-регулятивні; конфліктні і неконфліктні; нормотворчі, установчі та правозастосовні провадження тощо [3].

Найбільш поширеною класифікацією у теорії адміністративного права, як вже зазначалося, виступає поділ на юрисдикційні (конфліктна та неюрисдикційні (неконфліктні) адміністративні провадження. Такої класифікації притримуються В. Авер'янов, Т. Коломоєць, В. Лукашевич, С. Гумаров та інші. Основ-

ною характеристикою юрисдикційних повноважень є наявність спору, вони мають належне процесуальне оформлення, тут існує змагальність сторін у провадженні, обов'язкове ухвалення рішення у вигляді юридичного факту, розмаїття органів, які уповноважені розглядати адміністративні справи. До таких юрисдикційних проваджень належать провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження за скаргами осіб. О. Кузьменко до юрисдикційних або конфліктних проваджень відносить провадження у справах про адміністративні делікти, провадження в адміністративних справах про дисциплінарні проступки, провадження з розгляду скарг, виконавчі провадження, адміністративно-позовні провадження. Деякі дослідники вважають натомість, що виконавче провадження не належить до адміністративних проваджень, оскільки становить самостійний юридичний інститут [8, с. 178]. О. Альохін та Ю. Козлов також виокремлюють провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарні провадження; провадження за скаргами та узгоджене провадження [6, с. 87].

М. Панова до юрисдикційних проваджень відносить виконавче провадження (щодо виконання актів із застосуванням заходів примусу); адміністративно-процесуальне провадження (діяльність щодо застосування заходів адміністративно-процесуального примусу); дисциплінарні; у справах у справах про адміністративні правопорушення [7, с. 132]. С. Махіна наводить достатньо широку класифікацію адміністративних юрисдикційних проваджень: а) провадження у справах про адміністративні правопорушення; б) провадження щодо застосування адміністративно-відновлювальних заходів; в) дисциплінарне провадження; г) провадження щодо встановлення нагляду за особами,



звільненими з місць позбавлення волі; г) юрисдикційні процедури щодо застосування заходів припинення; д) юрисдикційні процедури щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів [6, с. 88].

Дисциплінарне провадження характеризується складністю застосування дисциплінарної відповідальності, оскільки встановлені законодавством дисциплінарні стягнення послідовно не пов'язані із дисциплінарними проступками. І. Бородін зазначає, що законодавство України не проводить співвідношення між дисциплінарним проступком – його видом, мірою вини та мірою дисциплінарного стягнення. До дисциплінарного провадження не належать провадження про дисциплінарні проступки державних службовців, які регламентуються нормами трудового права. Стадіями такого провадження є а) порушення справи; б) розслідування справи; в) розгляд справи та прийняття по ній рішення; г) виконання прийнятого рішення; д) перегляд прийнятого рішення. [2, с. 42].

Щодо провадження за скаргами громадян, вчений І. Бородін вказує, що особливості та зміст адміністративного провадження за скаргами громадян знаходить свій прояв у його стадіях: 1) порушення справи; 2) розгляд і вирішення справи; 3) оскарження прийнятого рішення по скарзі. Провадження у справах про адміністративні правопорушення у порівнянні з дисциплінарними провадженнями та за скаргами громадян найбільш об'ємні та найбільш детально врегульованими. Такі провадження регулюються рядом нормативно-правових актів, серед яких Митний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, звісно, є базовим актом [2, с. 42–44].

Юрисдикційні адміністративні провадження мають ряд загальних ознак або елементів, кожна з них за правовою природою та механізмом реалізації, а також за іншими галузевими

ознаками представляють певну уособлену правову систему, що не виключає виділення в загальній структурі адміністративної юрисдикції своєрідних юрисдикційних проваджень [9, с. 71]. В. Мартиновський пише, що вихідною позицією адміністративної юрисдикції у галузі управління є зникнення особливих конфліктів — спорів між сторонами управлінських відносин, врегулювання яких передбачено адміністративними нормами права, тобто адміністративно-правові спори. Вони можуть виникати за ініціативою однієї із сторін учасників управлінських відносин незалежно від їх впорядкування. Ця сторона вважає, що певні права або законні інтереси було порушено іншою стороною. В такому процесі вирішення правового спору здійснюється правова оцінка поведінки конкретного учасника управлінських відносин, що врегульовано нормами адміністративного права і об'єктивно виражається у індивідуальних адміністративних справах. Автор пише: «залежно від особливостей індивідуальних адміністративних справ, які обумовлені родовими об'єктами, загальними принципами, своєрідними повноваженнями їх учасників, організаційними аспектами, цільовим призначенням тощо, адміністративна юрисдикція отримала певні правові форми їх вираження – адміністративно-юрисдикційні провадження, які у свою чергу можна класифікувати на окремі види. Як будь-які форми юрисдикції, так і види адміністративних юрисдикційних проваджень у своєму кінцевому підсумку передбачають винесення владного одностороннього рішення про правомірність поведінки певних учасників управлінських відносин із застосуванням відповідних адміністративно-правових методів управління [6, с. 90].

Щодо неюрисдикційних проваджень В. Авер'янов пише, що значна частина проваджень спрямована на вирішення справ щодо відносин



позитивного, або неюрисдикційного характеру, які виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Погоджуємося із тезою про те, що коло проваджень неюрисдикційного характеру значно ширше у порівнянні із юрисдикційними провадженнями через специфіку управлінської діяльності в різних сферах життя суспільства, а також внаслідок розмаїття і спеціалізації органів управління та їх повноважень. До неюрисдикційних проваджень автор відносить наступні види проваджень:

- з підготовки й ухвалення нормативних правових актів
- з підготовки й ухвалення нормативних правових актів;
- з підготовки й ухвалення індивідуальних правових актів;
- з укладання адміністративних договорів;
- з розгляду пропозицій і заяв громадян;
- реєстраційне і дозвільне;
- установче;
- з реалізації контрольно-наглядових повноважень;
- виконавче;
- з діловодства;
- з приватизації державного і громадського майна;
- у земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових і деяких інших справах [1, с. 489–490].

Я. Іваненко називає наступні риси адміністративних неюрисдикційних відносин сторонами виступають суб'єкти адміністративного права, які є носіями передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків у сфері позитивної адміністративної діяльності, котрі здатні ці права реалізувати і виконувати покладені на них обов'язки; б) головною особливістю є обов'язкова участь суб'єкта адміністративного права, наділеного повноваженнями щодо здійснення позитивної адміністративної діяльності; в) формування у сфері управлінської (адміністративної) діяльності у зв'язку із реалі-

зацією суб'єктами адміністративного права своїх повноважень позитивного змісту; г) виникнення у заявочному порядку, що передбачає попереднє звернення до уповноваженого суб'єкта адміністративного права або видання певного адміністративного акту; д) спори, які виникають між сторонами адміністративних неюрисдикційних відносин, вирішуються як у позасудовому, так і у судовому порядку [5, с. 12–14].

Адміністративним неюрисдикційним провадженням можна назвати процесуальну форму здійснення нормативно-визначеної адміністративними процесуальними нормами однорідну групу організаційно-розпорядчих дій процедурно-процесуального характеру, що не стосуються правового захисту або вирішення певного спору, вони спрямовані на вирішення індивідуально-адміністративної справи шляхом прийняття юридично-владного і оформленого у офіційному порядку рішення. Серед видів адміністративних неюрисдикційних проваджень Я. Іваненко виділяє 1) заявне провадження; 2) контрольне провадження; 3) правообмежувальні процедури; 4) регулятивне провадження. А суб'єктами неюрисдикційних проваджень є: а) адміністративно-забезпечувальні органи як суб'єкти проваджень, що здійснюються на підставі звернень громадян, юридичних осіб і пов'язані з наданням громадянам, колективним суб'єктам суб'єктивних прав чи правового статусу; б) контрольні органи як суб'єкти контрольного виду адміністративних неюрисдикційних проваджень; в) адміністративно-охоронні як суб'єкти процедур правообмежувального змісту; г) адміністративно-регулятивні як суб'єкти адміністративних неюрисдикційних проваджень, пов'язаних із прийняттям управлінських рішень у формі індивідуальних та нормативних актів [5, с. 5].

До загальних ознак неюрисдикційних проваджень можна віднести



наступні: такі провадження виступають реальним проявом виконання органу публічної адміністрації покладених на нього специфічних функцій; такі провадження є сукупністю цілеспрямованих, послідовно-здійснюваних дій та ухвалених проміжних рішень; у таких адміністративних справах обов'язково відсутній спір або конфлікт між сторонами; сторони неюрисдикційного провадження не перебувають у відносинах службового підпорядкування одна до одної та мають власний процесуальний статус, кожен з яких наділений відповідними правами та обов'язками; орган публічної адміністрації реалізує власну компетенцію, яка полягає у обов'язку вирішувати індивідуальні групи справ; такі провадження регулюються загальними та спеціальними нормами процесуального права з метою реалізації загальних і спеціальних норм матеріального права; кожне провадження має своє стадії та послідовність; неюрисдикційні провадження спрямовані на задоволення прав та свобод фізичних і юридичних осіб, на реалізацію конкретної норми українського законодавства [8, с. 181].

Висновки. Таким чином, внаслідок проведеного дослідження ми прийшли ряду висновків

1. Адміністративні провадження є основним елементом адміністративного процесу. Адміністративний процес регулює широке коло суспільних відносин, і коло таких відносин значно ширше за кримінальний або цивільний процес. Це у свою чергу є детермінантом структури адміністративного процесу як сукупності багатьох адміністративних проваджень. Широке коло суспільних відносин, які регулюються адміністративним процесом вплинуло й на те, що існує широке коло різноманітних адміністративних проваджень, а науковці у сфері адміністративного права наводять різні підходи до класифікації адміністративних проваджень. Основ-

ною класифікацією і найбільш поширеною у науковій спільності є поділ на юрисдикційні (конфліктні) та неюрисдикційні (неконфліктні) адміністративні провадження;

2. Юрисдикційне провадження серед головних особливостей має у своїй основі наявність спору між сторонами – учасниками управлінських відносин, а основною метою такого провадження може виступати зникнення таких конфліктів і спорів. Такі провадження можуть виникати за ініціативою сторін, якщо сторона вважає, що її права або законні інтереси були порушені іншою стороною.

3. Неюрисдикційне провадження виникає у свою чергу в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності публічних адміністрацій. Й серед головних ознак, які виокремлюють таке провадження, є відсутність спору і конфлікту між сторонами.

У дослідженні йде мова про основні підходи в класифікації адміністративних проваджень, розкривається поняття та зміст і перелік юрисдикційних та неюрисдикційних адміністративних проваджень. Зазначається, що адміністративні провадження неоднорідні і характеризуються різноманітністю, тому в науковій літературі існують різні погляди на класифікацію адміністративних проваджень: юрисдикційні провадження і провадження неюрисдикційного характеру; адміністративно-юрисдикційні та адміністративно-регулятивні; конфліктні і неконфліктні; нормотворчі, установчі та правозастосовні провадження тощо. Найпоширенішою класифікацією є поділ на юрисдикційні та неюрисдикційні провадження. Наголошується, що юрисдикційне провадження серед головних особливостей має у своїй основі наявність спору між сторонами – учасниками управлінських відносин, а основною метою



такого провадження може виступати зникнення таких конфліктів і спорів. Такі провадження можуть виникати за ініціативою сторін, якщо сторона вважає, що її права або законні інтереси були порушені іншою стороною. Неюрисдикційне провадження виникає у свою чергу в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності публічних адміністрацій. Й серед головних ознак, які виокремлюють таке провадження, є відсутність спору і конфлікту між сторонами. Зазначається, що основними юрисдикційними провадженнями виступають провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження за скаргами осіб. Серед видів неюрисдикційних проваджень серед різних позицій деякі дослідники виділяють заявне провадження; контрольне провадження; правообмежувальні процедури; регулятивне провадження. В. Авер'янов виділяє 11 різних адміністративних проваджень, серед яких є провадження з підготовки й ухвалення нормативних правових актів; провадження щодо укладання адміністративних договорів; дозвільні та реєстраційні тощо.

Ключові слова: класифікація, адміністративні провадження, конфліктні та неконфліктні адміністративні провадження, адміністративний процес.

Yunin O. Jurisdiction and non-jurisdiction administrative proceedings: content and characteristics

The study deals with the main approaches in the classification of administrative proceedings, reveals the concept and content and the list of jurisdictional and non-jurisdictional administrative proceedings. It is noted that administrative proceedings are heterogeneous and characterized by diversity, therefore in the scientific literature there are different views on

the classification of administrative proceedings: jurisdictional proceedings and proceedings of a non-jurisdictional nature; administrative-jurisdictional and administrative-regulatory; conflict and non-conflict; rule-making, establishment and law-enforcement proceedings, etc. The most common classification is the division into jurisdictional and non-jurisdictional proceedings. It is emphasized that among the main features of jurisdictional proceedings is the presence of a dispute between the parties – participants in management relations, and the main purpose of such proceedings may be the disappearance of such conflicts and disputes. Such proceedings may arise at the initiative of the parties if a party believes that its rights or legitimate interests have been violated by another party. Non-jurisdictional proceedings arise in turn in the process of executive and administrative activities of public administrations. And among the main features that distinguish such proceedings is the absence of dispute and conflict between the parties. It is noted that the main jurisdictional proceedings are proceedings in cases of administrative offenses, disciplinary proceedings, proceedings on complaints of individuals. Among the types of non-jurisdictional proceedings, among various positions, some researchers single out declaratory proceedings; control proceedings; rights-limiting procedures; regulatory proceedings. V. Averyanov singles out 11 different administrative proceedings, among which there are proceedings on the preparation and adoption of normative legal acts; proceedings regarding the conclusion of administrative contracts; permit and registration, etc.

Key words: classification, administrative proceedings, conflict and non-conflict administrative proceedings, administrative process.

**Література**

1. *Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина* / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційні провадження. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник "Повітряне і космічне право": зб. наук. пр. К. НАУ, 2014. № 2 (31). С. 41–45.
3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
4. Завальний М. В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі. Форум права. 2008. № 1. С. 140–146.
5. Іваненко Я. Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Акад. праці і соц. відносин Федер. проф. спілок України. К., 2011. 20 с.
6. Мартиновський В. В. Проблема класифікації адміністративноюрисдикційних проваджень. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 4. С. 85–91.
7. Палій Л. Л. Дотримання міжнародних стандартів митної діяльності як умова гарантування захисту митних інтересів України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. № 2. С. 122–126.
8. Пудрик Д.В. Поняття адміністративних неюрисдикційних проваджень. Наукові праці НУ ОЮА. 2016. С. 177–182.
9. Шильник, В. Ю. Щодо ви členення окремих видів юрисдикційних проваджень адміністративного процесу. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2003. Вип. 24. С. 68–72.

