

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.1.42>

В. К. Колпаков

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного
та адміністративного права
Запорізького національного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8580-3261>

Р. В. Миронюк

доктор юридичних наук, професор
професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9620-5451>

ПРОЦЕДУРИ ДОСУДОВОГО ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ: СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті здійснено аналіз правових засад процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів та виокремлено напрямки їх удосконалення. В результаті дослідження автори прийшли до висновку, що на сьогодні у вітчизняному законодавстві відсутній єдиний нормативно-правовий акт, яким комплексно врегульовано процедуру досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Систематизовано законодавчі акти, якими врегульовано процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в такі групи: загальні - Закони України «Про звернення громадян», «Про адміністративну процедуру», якими врегульовано можливість звернення фізичних та юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності інших суб'єктів владних повноважень, якими порушено їх права; галузеві – КУпАП, Митний та Податковий кодекси, якими врегульовано порядок оскарження рішень та дій органів, які уповноважені застосовувати адміністративні санкції та заходи адміністративного примусу; спеціальні – Закон «Про медіацію» яким врегульовано позасудову процедуру врегулювання публічно-правового конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора.

Встановлено, що для удосконалення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів доцільно розширити зміст норм Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо регулювання процедури оскарження не тільки рішень суб'єкта владних повноважень у формі адміністративного акту, а також оскарження дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, без прийняття адміністративного акту; а в Законі «Про медіацію» доцільно визначити особливості проведення медіаційної процедури по вирішенню різних категорій правових спорів, в тому числі і адміністративно-правових спорів.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, адміністративні процедури, процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, правові засади регулювання.

Актуальність теми статті. Звернення до адміністративного суду для вирішення публічно-правового спору є крайнім засобом вирішення правового конфлікту, який попри високу вірогідність законності його вирішення має свої недоліки, а саме: необхідність підготовки та подання позову шляхом звернення до професійних юристів з оплатою їх послуг, сплати

судового збору, розтягування судового процесу в часі за рахунок необхідності проведення суддею формальних процедур розгляду справи, необхідність очікування виконання судового рішення, або продовження судових процедур в межах апеляційного та касаційного перегляду справи. В провідних європейських країнах в яких вже давно запроваджуються та реалізу-

ються альтернативні адміністративному судочинству досудові процедури вирішення адміністративно-правових спорів, ефективність яких досить висока, зокрема це процедури адміністративного оскарження, проведення переговорів, медіація, податкового компромісу та ін. Все це вказує на необхідність більш ефективного впровадження процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів у вітчизняну правову систему та їх належного правового регулювання.

Стан дослідженості проблематики. Дослідженню процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині присвячено останнім часом ряд наукових робіт таких авторів як С.С. Білуги, А.Г. Бортнікової, Н.В. Боженко, С.О. Корінного, О.Д. Сидельнікова, Т.І. Шинкар та ін. Більшість дослідників зосереджує свій науковий інтерес на дослідженні процедури медіації як найбільш популярного способу досудового (або позасудового) вирішення конфліктних ситуацій в різних сферах суспільного життя це при тому, що в окремих європейських країнах, наприклад Німеччині процедура медіації в спорах між фізичними (юридичними) особами та суб'єктами владних повноважень мінімізована і застосовуються до певної категорії адміністративно-правових спорів, натомість належно урегульованою та обов'язковою є процедура адміністративного оскарження. Це свідчить про розрізнення наукової думки щодо різновидів процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів у вітчизняній адміністративно-правовій науці.

Метою статті є визначення правових засад процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів та виокремлення напрямків їх удосконалення.

Виклад основних положень. Нижче на виконання задач дослідження в межах його мети доцільно з'ясувати поняття та сутність досудового урегулювання адміністративно-правових спорів. Аналіз законодавства дає можливість вести мову про, що поняття «досудове урегулювання адміністративно-правових спорів» не знайшло свого нормативного закріплення. Конституція України та Закони України тільки дотично вказують на можливість існування альтернативним судовому способі урегулювання адміністративно-правових спорів. Так, в ст. 55 Конституції України «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом», в якій кожному гарантується право на оскарження в суді

рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб вказано на те, що «кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [1]. Дотично на це вказують і норми ст. Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) Зокрема в ст. 5 «Право на звернення до суду та способи судового захисту» закріплено, що «захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень»; в ст. 17 «Основні положення досудового врегулювання спорів» зазначено, що «сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом» [2].

Різновидом досудової процедури урегулювання адміністративно-правового спору є адміністративна процедура, яка знайшла своє закріплення в низці нормативно-правових актів. Зокрема, Закон України «Про звернення громадян» [3] регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Відповідно до ст. 3 Закону різновидом 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 осіб є скарга; ст. 4 цього Закону визначено, що «до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності» [3]. Більш детально процедура оскарження визначена в Розділі II Закону «Порядок розгляду звернень громадян» [3]. В Законі України «Про адміністративну процедуру» [4] врегульовано процедуру вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів, зокрема

розділ VI «Адміністративне оскарження» регламентує особливості оскарження прийнятого суб'єктом владних повноважень адміністративного акту в результаті адміністративної процедури, а саме: право на оскарження, суб'єкт розгляду скарги, форму та зміст скарги, порядок її подання та розгляду. В ст.36 Закону «Підстави для початку адміністративного провадження», зазначено, що «адміністративне провадження відповідно до цього Закону розпочинається за заявою особи щодо забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу. Адміністративне провадження продовжується у разі подання скарги в порядку адміністративного оскарження. Аналогічно в ст. 38 Закону «Право на звернення до адміністративного органу» визначено, що «особа має право в порядку, встановленому цим Законом, подати до адміністративного органу заяву з вимогою прийняти адміністративний акт з метою забезпечення реалізації її права, свободи або законного інтересу» [4]. Тобто можна стверджувати, що якщо мова йде про вимогу прийняти адміністративний акт з метою забезпечення реалізації її права, свободи або законного інтересу порушеного рішенням, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень з якою заявник звертається до іншого уповноваженого суб'єкта владних повноважень, то порядок розгляду такої заяви регламентується цим Законом. Це підтверджує і положення ч. 2 ст.1 Закону в якій зазначено, що «дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики», тобто це ще раз вказує, що дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, які виникають з такого виду звернень громадян, як скарги на дії, рішення та бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Як вірно зазначає Кріцак І.Л. «даний нормативний акт найбільш повно регламентує процедуру досудового вирішення публічно-правового спору, предметом якого є рішення суб'єкта владних повноважень у формі адміністративного акту, однак не регламентує порядок оскарження дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень як предмету оскарження» [5, с.17]. Так, дійсно даним Законом урегульовано загальний порядок розгляду і вирішення органом публічної адміністрації адміністративної справи за зверненням громадян, однак цей порядок стосується перед усім звернень з метою забезпечення реалізації їх конституційних права та інтересів в пев-

них сферах, тобто надання адміністративних послуг; хоча в той же час положення цього Закону регулюють і порядок розгляду звернень громадян права та свободи яких були порушені діяльністю або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Частково процедури досудового урегулювання адміністративно-правових спорів урегульовані галузевим законодавством. Зокрема, Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) в Главі 24 «Оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення» урегульовано процедуру оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення відповідно до якої: «постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 цього Кодексу, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим» (ст. 287); «постанову органу (посадової особи) суб'єкта владних повноважень про накладення адміністративного стягнення можна оскаржити у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) (ст. 288); «орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень: залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення; скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; скасовує постанову і закриває справу; змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено» (ст. 293) [6]. Процедура оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників урегульована главою 4 Митного кодексу України [7]. Зокрема відповідно до ст. 25 Митного кодексу «Порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників до посадових осіб та органів вищого рівня» рішення, дії чи бездіяльність посадової особи митного органу оскаржуються до посадових осіб вищого рівня, а саме: щодо митних постів - митниці, структурними підрозділами яких є ці митні пости; щодо митниць, спеціалізованих митних органів, митних організацій - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику. Скарга на рішення, дії або бездіяльність посадової особи або іншого працівника митного органу (включаючи заступника керівника) подається керівникові цього органу, організації. Скарга на

рішення, дії або бездіяльність керівника митного поста подається до митниці, структурним підрозділом якої є цей митний пост. Скарга на рішення, дії або бездіяльність керівника митниці, спеціалізованого митного органу, митної організації подається до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику. Виконання оскаржуваного рішення може бути зупинено повністю чи в певній частині посадовою особою або органом, що розглядає скаргу. Посадова особа або орган, які розглядають скаргу, зобов'язані надати особі, яка подала скаргу, належним чином обґрунтовану письмову відповідь у визначений законом строк [7]. Крім цього слід додати, що оскарження податкового повідомлення-рішення, винесеного посадовою особою митного або податкового органу здійснюється у порядку, передбаченому Податковим кодексом України [8].

Досить новим, але таким що активно починає впроваджуватись у вітчизняну правозастосовну практику медіація як позасудова процедура врегулювання конфлікту (спору), в тому числі адміністративно-правового спору, яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора, як спеціально підготовленої нейтральної, незалежної, неупередженої фізичної особи, яка проводить медіацію. Можливість врегулювання публічно-правового спору в позасудовому (медіаційному) порядку з'явилась у зв'язку з прийняттям та набуттям чинності Закону України «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року № 1875-IX (далі – Закон) [9]. Законом визначено «правові засади та порядок проведення медіації як позасудової процедури врегулювання конфлікту (спору), принципи медіації, статус медіатора, вимоги до його підготовки та інші питання, пов'язані з цією процедурою» [9]. Його дія поширюється на суспільні відносини, пов'язані з проведенням медіації з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у справах про адміністративні правопорушення та у кримінальних провадженнях з метою примирення потерпілого з підозрюваним. В той же час оскільки це базовий законодавчий акт, який заклав основи медіаційної процедури врегулювання конфліктних ситуацій, які потребують участі фахових посередників як в галузі права так і у сфері конфліктології, то його норми є недосконалими, деякі з них є суперечливими, щодо окремих виникають питання

щодо дотримання принципу законності. Крім цього в законі в розділі 3 «Проведення медіації» мають бути прописані особливості проведення медіаційної процедури по вирішенню адміністративно-правових спорів, натомість в ст. 3 Закону зазначено, що «законодавством можуть передбачатися особливості проведення медіації в окремих категоріях конфліктів (спорів)» [9].

На основі наведеного вище можна прийти висновку, що законодавством України визначено можливість досудового порядку вирішення адміністративного спору як альтернативного (рекомендованого), а не обов'язкового способу його вирішення, в той же час чіткого нормативного визначення видів, способів та процедур його урегулювання не визначено.

Висновок. В підсумку слід відзначити, що на сьогодні у вітчизняному законодавстві відсутній єдиний нормативно-правовий акт, яким комплексно урегульовано процедуру досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Аналіз законодавчих засад урегулювання процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів дає можливість систематизувати законодавчі акти, в такі групи: загальні - Закони України «Про звернення громадян», «Про адміністративну процедуру», якими урегульовано можливість звернення фізичних та юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності інших суб'єктів владних повноважень, якими порушено їх права; галузеві – КУпАП, Митний та Податковий кодекси, якими урегульовано порядок оскарження рішень та дій органів, які уповноважені застосовувати адміністративні санкції та заходи адміністративного примусу; 2) спеціальні – Закон «Про медіацію» яким урегульовано позасудову процедуру врегулювання публічно-правового конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора.

Встановлено, що для удосконалення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів доцільно розширити зміст норм Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо регулювання процедури оскарження не тільки рішень суб'єкта владних повноважень у формі адміністративного акту, а також оскарження дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, без прийняття адміністративного акту; а в Законі «Про медіацію» доцільно визначити особливості проведення медіаційної процедури по вирішенню різних категорій правових спорів, в тому числі і адміністративно-правових спорів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст.446.
3. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст.256.
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Стор. 13. Ст. 2675.
5. Кріцак І.Л. Види досудового врегулювання адміністративно-правових спорів та правові засади їх здійснення. *Правова позиція*, № 2 (35), 2022. С.16-21. <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2022-2.3> (дата звернення – 10.02.2023)
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1984, додаток до № 51. Ст.1122.
7. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2012, № 44-45, № 46-47, № 48, Ст.552 № 4495-VI.
8. Податковий кодекс України6 Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, Ст.112.
9. Про медіацію: Закон України від 16 листопада 2021 року № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 7. Ст.51.

Kolpakov V. K., Myroniuk R. V. Procedures for pre-court settlement of administrative and legal disputes: status of legal regulation and directions for improvement

The article analyzes the legal foundations of the procedures for pre-trial settlement of administrative-legal disputes and identifies directions for their improvement. As a result of the study, the authors came to the conclusion that today there is no single regulatory legal act in domestic legislation that comprehensively regulates the procedure for pre-trial settlement of administrative-legal disputes. The legislative acts regulating the procedures for pre-trial settlement of administrative-legal disputes have been systematized into the following groups: general - Laws of Ukraine «On Appeals of Citizens», «On Administrative Procedure», which regulate the possibility of individuals and legal entities applying to subjects of authority to appeal decisions, actions or inactions of other subjects of power, which violated their rights; sectoral - the Administrative Code of Administrative Offenses, the Customs and Tax Codes, which regulate the procedure for appealing decisions and actions of bodies authorized to apply administrative sanctions and measures of administrative coercion; special - the Law «On Mediation», which regulates the out-of-court procedure for the settlement of a public-law conflict (dispute), which is carried out with the help (mediation) of a mediator.

It has been established that in order to improve the procedure for pre-trial settlement of administrative-legal disputes, it is expedient to expand the content of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» regarding the regulation of the procedure for appealing not only the decisions of the subject of authority in the form of an administrative act, but also the appeal of the actions and inactions of the subject of authority powers, without adopting an administrative act; and in the Law «On Mediation» it is expedient to define the specifics of the mediation procedure to resolve various categories of legal disputes, including administrative-legal disputes.

Keywords: administrative-legal dispute, administrative procedures, procedures for pre-trial settlement of administrative-legal disputes, legal principles of regulation.