

ДОСУДОВЕ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ В КОНТЕКСТІ ЇХ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВОМ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ

PRE-TRIAL PUBLIC-LAW DISPUTES RESOLUTION AND ADMINISTRATIVE APPEAL: THE CORRELATION OF THE CONCEPTS IN THE CONTEXT OF THEIR LEGAL REGULATION BY THE LEGISLATION ABOUT ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Прокопенко А.О., студентка магістратури II курсу

Інститут права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена дослідженню нормативного закріплення таких інструментів вирішення публічно-правових спорів, як досудове вирішення публічно-правових спорів та адміністративне оскарження, в контексті їх співвідношення. Зокрема, визначено сутнісні ознаки обох інструментів, їх спільні риси; сформульовано аргументовані висновки про те, що адміністративне оскарження за своєю правовою природою є не чим іншим, як одним із найбільш показових видів досудового вирішення публічно-правових спорів. Констатовано, що нині національне законодавство не містить належного нормативного регулювання ні щодо досудового вирішення публічно-правових спорів, ні щодо адміністративного оскарження. Доведено, що найбільш вдалим способом вирішити цю проблему є прийняття парламентом законодавчого акта про адміністративну процедуру, адже адміністративне оскарження є однією зі складових частин адміністративної процедури.

Аргументи на користь зазначених тверджень підкріплено прикладами схожого нормативного регулювання, що існує нині в іноземних державах із подібними правовими системами та рівнем економічного розвитку. Зокрема, наведено приклади законодавчих актів про адміністративну процедуру, в тому числі зі вміщеними нормами про адміністративне оскарження, країн пострадянського простору, прибалтійських держав.

Проаналізовано динаміку розроблення законодавчого акта, що регулюватиме адміністративну процедуру в Україні. Зокрема, досліджено положення законопроектів про адміністративну процедуру, які вносилися до парламенту у різні періоди за останні десять років. Здійснено порівняльний аналіз положень про адміністративне оскарження в законопроектах про адміністративну процедуру. Встановлено, що жоден із законопроектів не містить дефініції поняття адміністративного оскарження, що унеможливило ідентифікацію таких процедур, закріплених у різних галузевих законодавчих актах; встановлено, що вивчені законопроекти не містять норм про (обов'язкове) досудове вирішення публічно-правових спорів, що є істотним недоліком у контексті закріплення потенційного існування таких процедур та правових наслідків за їх невикористання Конституцією України та Кодексом адміністративного судочинства України. Визначено, що одним із головних завдань законодавця є прийняття нормативно-правового акта про адміністративну процедуру, який буде враховувати особливості правової системи та забезпечувати основи правового регулювання в аспекті вирішення публічно-правових спорів.

Ключові слова: досудове вирішення публічно-правових спорів, адміністративне оскарження, адміністративна процедура, законопроект, нормативне регулювання, захист прав та законних інтересів.

The article is devoted to the study of the legal regulation of such instruments for public-law disputes resolution as pre-trial public-law disputes resolution and administrative appeal in the context of their correlation. In particular, the essential features of both instruments, their common features are determined; the conclusion about the administrative appeal as one of the most revealing type of pre-trial public-law disputes resolution procedures is formulated. It is stated that at present the national legislation does not contain proper legal regulation neither on the pre-trial public-law disputes resolution, nor on the administrative appeal. It is proved that the most successful way to solve this problem is the adoption by the parliament of a legislative act on administrative procedure, as an administrative appeal is one of the components of an administrative procedure.

Arguments in favor of these allegations are supported by examples of similar regulations that currently exist in foreign countries with similar legal systems and similar levels of economic development. In particular, there are examples of such legislative acts on administrative procedure in post-Soviet countries, the Baltic states which include the rules on administrative appeals.

The developing dynamics of the provisions that will regulate the administrative procedure in Ukraine is analyzed. In particular, the provisions of the bills on administrative procedure, which were submitted to the parliament in different periods over the last ten years, are studied. A comparative analysis of the rules on administrative appeals in bills on administrative procedure has been carried out. It has been defined that none of the bills contains a definition of the concept of administrative appeal, which makes it impossible to identify such procedures established in various special legislative acts. It is established that the bills do not contain provisions on (obligatory) pre-trial public-law disputes resolution, which is a significant drawback because the potential existence of such procedures and legal consequences for their non-use is established by the Constitution of Ukraine and the Code of Administrative Procedure of Ukraine. It is determined that one of the main tasks of the legislator now is the adoption of a legal act on administrative procedure, which will take into account the peculiarities of the legal system and provide the basis for legal regulation of public-law disputes resolution.

Key words: pre-trial public-law disputes resolution, administrative appeal, administrative procedure, bill, legal regulation, rights and legitimate interests protection.

Постановка проблеми. Питання прийняття нормативно-правового акта, який регулюватиме суспільні відносини у сфері застосування адміністративної процедури, нині є досить проблемним, до того ж має терміновий характер. За останні роки, відколи представники юридичної спільноти дійшли висновків, що поняття «адміністративний процес» обумовлено не лише явищем адміністративного судочинства, в національному законодавстві так і не вдалося нормативно закріпити цю концепцію. За цей час до Верховної Ради України у різні періоди вносилося декілька законопроектів, що фактично передбачали потенційне правове регулювання адміністративної процедури в Україні, однак жоден із них досі не став законом. У цьому контексті слід зазначити, що в жодному із

зареєстрованих парламентом України законопроектів про адміністративну процедуру не було вирішено питання співвідношення її із таким поняттям, як «досудове вирішення публічно-правових спорів» (далі – ДВППС) (нині визначення змісту (зокрема, нормативного) такого поняття є одним із найбільш актуальних питань і все дедалі частіше обговорюється серед юристів-практиків та науковців). Отже, це дослідження присвячене саме проведенню аналізу й визначенню співвідношення таких понять, як «адміністративна процедура» та «ДВППС»; обґрунтуванню шляхів їх потенційного закріплення в національному законодавстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правової природи процедур ДВППС, зокрема в контексті

їх взаємозв'язку з процедурою адміністративного оскарження, адміністративною процедурою, присвячували наукові роботи такі вчені-юристи, як В. Тильчик, С. Білуга, Л. Юхтенко, А. Соколов, Є. Смичок, Н. Боженко, О. Бондаренко, О. Соколенко. Також окремі проблеми нормативного закріплення та практичного застосування адміністративного оскарження в Україні досліджували В. Колпаков, І. Грибок, Л. Кисіль, В. Полохович, В. Тимошук, Д. Лученко, М. Белікова, Я. Михайлюк та інші науковці. Однак нині головним питанням, яке потребує якнайшвидшого вирішення, є прийняття закону про адміністративну процедуру, тому розкриття й визначення концептуальних основ закріплення норм про адміністративну процедуру, які потенційно стануть обов'язковими для усіх суб'єктів відповідних правовідносин в Україні, є одними з першочергових завдань, що вимагає досконалого вивчення.

Виклад основного матеріалу. Використання процедур ДВППС в Україні є досить актуальним насамперед задля процесуальної економії (звертатися до суду лише в разі неефективності ДВППС), економії фінансових ресурсів (коштів на судовий збір, правову допомогу, грошових сум за рішеннями суду), а також безпосередньої взаємодії приватних суб'єктів з органами публічної адміністрації, що підвищує довіру суспільства до владних інституцій.

Однак нині існує низка проблемних питань на шляху до реалізації зазначеної моделі вирішення публічно-правових спорів. Перш за все чинним законодавством України не надано дефініції поняття «ДВППС», не виокремлено ключових ознак ДВППС; не надано критеріїв, за якими існують можливість віднесення окремих процедур, визначених законами в різних сферах публічно-правових відносин, до процедур ДВППС. У цьому контексті слід сказати про такий поширений інструмент захисту прав і законних інтересів осіб, як адміністративне оскарження, яке сьогодні передбачене у великій кількості сфер публічно-правових відносин (зокрема, у податкових, митних правовідносинах, правовідносинах щодо сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування).

Адміністративне оскарження за своєю суттю, правовою природою й процедурою здійснення слід відносити саме до процедур ДВППС, адже, по-перше, адміністративне оскарження – це інструмент, який застосовується перед зверненням до адміністративного суду; по-друге, після використання процедур адміністративного оскарження існує можливість звернутися до суду (якщо в результаті адміністративного оскарження не досягнуто належного врегулювання спірних правовідносин) шляхом саме оскарження рішення, прийнятого суб'єктом владних повноважень за результатами процедури адміністративного оскарження; по-третє, рішення суб'єкта владних повноважень за результатами адміністративного оскарження зазвичай є остаточним і обов'язковим до виконання, поки не стане предметом розгляду в суді (тобто наявність рішення внаслідок застосування адміністративного оскарження означає факт остаточного вирішення спору).

Проте основи адміністративного оскарження, як і ДВППС, досі не закріплені належним чином у національному законодавстві, тому підтверджувати або спростовувати належність адміністративного оскарження до процедур ДВППС із посиланням на законодавчі положення нині складно.

Так, наприклад, В. Тильчик під обов'язковим досудовим порядком врегулювання спору розуміє саме інструменти медіації. Він зазначає, що, незважаючи на «наявність у нормативно-правових актах вказівки на можливість обов'язкового досудового вирішення спорів, зокрема у статті 124 Конституції України <...>, в публічно-правових відносинах такі положення реалізувати складно, оскільки з урахуванням положень частини другої статті 19 Конституції України органи державної

влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Таке положення Конституції України дає змогу запровадити медіацію в публічно-правових відносинах лише щодо та тільки за умови, коли буде чітко визначено обсяг дискреційних повноважень суб'єктів, що реалізують владні управлінські функції» [1, с. 58].

Єдиним доказом нормативного закріплення адміністративного оскарження як процедури ДВППС є пункт 56.18 статті 56 ПК України, відповідно до якого процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору [2]. Також така теза підтверджується нормою підзаконного нормативно-правового акта, а саме пунктом 2 Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України від 21 жовтня 2015 року № 916, який встановлює, що процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору [3].

На противагу вищезазначеному, у цьому контексті В. Тильчик підкреслює, що «поняття «адміністративне оскарження» та «досудовий порядок вирішення спору» у ПК України не є тотожними, оскільки, як відомо, спір характеризується передусім рівністю сторін. МК України також не визначає поняття оскарження та/чи досудового вирішення спору. Однак глава 4 «Оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників і відповідальність за них» не містить вказівки, на кшталт ПК України, що процедура адміністративного оскарження є досудовим порядком вирішення спору [4, с. 163].

Отже, поки законодавцем не встановлено нормативних дефініцій понять ДВППС та адміністративного оскарження, серед науковців будуть продовжуватися дискусії щодо сутності таких інструментів.

Кожен галузевий закон окремо встановлює види, ознаки, порядок здійснення окремих процедур адміністративного оскарження. Проте законодавство України у сфері вирішення публічно-правових спорів відповідало би критеріям досконалості, передбачуваності, юридичної визначеності, високої якості закону у разі існування комплексного законодавчого акта про адміністративну процедуру.

Так, Я. Михайлюк обґрунтовано зазначає, що «адміністративне оскарження виступає факультативною стадією адміністративної процедури, оскільки без попередніх стадій адміністративної процедури неможливим є оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу; <...> порядок здійснення оскарження регламентований адміністративно-процедурними нормами» [5, с. 126].

Також В. Тильчик пропонує декілька варіантів впровадження обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів у сфері публічно-правових відносин. Одне з них полягає в тому, щоби «прийняти Адміністративно-процедурний кодекс і у межах загального правила про адміністративну процедуру встановити обов'язковий досудовий порядок вирішення спору» [6, с. 286]. Крім того, вчений наголошує на тому, що «у межах Закону України «Про звернення громадян» закріплення терміна «процедури та/чи порядок досудового вирішення спору» не доцільно. Більш логічним є таке закріплення в межах Адміністративно-процедурного кодексу України, проект якого вже тривалий час обговорюється, чи інших галузевих нормативно-правових актах» [7, с. 97].

Окрім того, Я. Михайлюк наводить повністю аргументоване твердження про те, що «загальний (рамковий) порядок адміністративного оскарження, який може застосовуватися незалежно від сфери суспільних відносин, сьогодні відсутній. Звичайно, вирішення цього питання є частиною більш широкого проблеми і пов'язане з відсутністю загального нормативного акта, спрямованого

на регулювання адміністративних процедур. Доцільність та необхідність уніфікованого правового регулювання адміністративних процедур, у тому числі порядку адміністративного оскарження, підтвержені досвідом правового регулювання означених відносин у західноєвропейських країнах» [5, с. 129].

Досвід регулювання адміністративного оскарження у країнах пострадянського простору, інших країнах зі схожими на українську конструкціями правових систем показує, що основи такого способу захисту прав та законних інтересів у спірних публічно-правових відносинах визначені в межах законодавства про адміністративну процедуру; основи процедур ДВППС (поняття, ключові ознаки, види, положення про обов'язковість ДВППС) також установлені законом про адміністративну процедуру.

Наприклад, Законом Киргизької Республіки «Про адміністративні процедури» встановлено обов'язковий порядок досудового вирішення окремої категорії публічно-правових спорів; ним закріплено рівність сторін та законність діяльності органів публічної адміністрації [7, с. 98].

У Республіці Білорусь діє Закон «Про основи адміністративних процедур», який регламентує, зокрема, оскарження в адміністративно-правовій сфері. У цьому Законі також передбачена норма, що до розгляду адміністративних скарг не застосовується законодавство про звернення громадян і юридичних осіб [8, с. 104].

Відповідно до Закону Республіки Естонія «Про адміністративну процедуру», особа в разі підозри щодо порушення її прав чи обмеження свобод адміністративним актом або протягом адміністративного провадження може оскаржити такий акт, дію або бездіяльність адміністративних органів [8, с. 105].

За Загальним адміністративним кодексом Грузії, захищена особа може подати скаргу на адміністративне рішення, видане адміністративним органом [8, с. 105].

Подібні норми про адміністративне оскарження в межах загальних законів про адміністративну процедуру існують у більшості країн континентальної системи права. Водночас в Україні нині не прийнято парламентом закону, який би регламентував відносини суб'єктів у межах адміністративної процедури, в тому числі відносини з адміністративного оскарження, а також ДВППС.

Аналіз текстів, зареєстрованих Верховною Радою України, текстів законопроектів, які визначали положення про адміністративну процедуру, за останні 10 років дає змогу дійти висновку про те, що жоден з них не передбачав достатнього обсягу нормативного регулювання інструментів адміністративного оскарження, у тому числі у взаємозв'язку з такими категоріями, як ДВППС, обов'язковий порядок ДВППС.

Так, наприклад, проект Адміністративно-процедурного кодексу України, який зареєстрований у парламенті від 3 грудня 2012 року за № 11472 і який було відкликано 12 грудня 2012 року, за інформацією офіційного веб-порталу Верховної Ради України, у статті 101 визначав лише поняття права на адміністративне оскарження (звернення з вимогою про захист у позасудовому порядку, відповідно до цього Кодексу, має будь-яка правосуб'єктна особа, яка вважає, що у зв'язку з виданням адміністративного акта чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси) [9, с. 45]. Так, про ДВППС у цьому проекті навіть не йшлося, адже було визначено, що адміністративне оскарження – це звернення у позасудовому порядку. Таке положення є некоректним, адже позасудовий порядок вирішення публічно-правового спору має зовсім іншу сутність, ніж ДВППС. Під позасудовими способами вирішення спору маються на увазі ті, які застосовуються на заміну судовим (поза судом, не залучаючи суд), тобто якщо суб'єкти застосовують позасудове врегулювання спору, то далі звернення до суду буде недоцільним. До таких способів належить за сут-

нісними ознаками спосіб медіації, за результатами якого укладається медіаційна угода, що в подальшому подається суду від імені сторін на затвердження (якщо медіатора було залучено на стадії примирення сторін у рамках судового процесу). До таких способів може належати також процедура врегулювання спору за участю судді (статті 184–188 Кодексу адміністративного судочинства України [10]), адже якщо сторони досягли примирення в ході застосування такої процедури, то подальше звернення до суду виключається, бо неможливо оскаржити до суду домовленості, яких було досягнуто в ході врегулювання спору за участю судді, як і неможливо оскаржити медіаційну угоду або угоду про примирення до суду.

В Проекті Закону про адміністративну процедуру від 28 грудня 2018 року (реєстраційний номер 9456), який було також відкликано 29 серпня 2019 року, аналогічно не передбачено дефініції поняття «адміністративне оскарження». У статті 19 цього законопроекту зазначено, що особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або до суду. Відповідно до статті 80 цього законопроекту, право на адміністративне оскарження, відповідно до цього Закону, має будь-яка особа, яка вважає, що дія або бездіяльність адміністративного органу порушує її права, свободи чи законні інтереси, а також у зв'язку з виданням адміністративного акта чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси [11, с. 40]. Також не передбачено жодних вказівок на віднесення адміністративного оскарження до процедур ДВППС, немає жодної згадки про обов'язковий порядок вирішення публічно-правових спорів.

Найбільш перспективним законопроектом у сфері адміністративної процедури є Проект Закону про адміністративну процедуру, зареєстрований у парламенті 14 травня 2020 року (реєстраційний номер 3475). Саме цей законопроект був прийнятий у першому читанні 2 вересня 2020 року (за інформацією офіційного веб-порталу Верховної Ради України) й нині очікує на друге читання. Проте його положення щодо адміністративного оскарження фактично повторюють помилки й недоліки, допущені розробниками минулих законопроектів. Стаття 18 цього проекту передбачає, що особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку [12, с. 10]. Знову ж таки не розкрито поняття «адміністративне оскарження», не встановлено його основні риси, ключові характеристики, не передбачено взаємозв'язок між адміністративним оскарженням та ДВППС, а також не передбачено положень щодо обов'язкового досудового порядку вирішення спорів.

Висновки. Адміністративне оскарження в Україні на практиці є одним із найбільш поширених інструментів захисту прав та законних інтересів осіб, адже саме цей інструмент має властивість швидкого реагування на поновлення порушених прав особи з боку суб'єктів владних повноважень; застосовується у великій кількості публічно-правових відносин і закріплений в низці окремих законодавчих актів; використовується перед зверненням до адміністративного суду, причому засоби судового захисту використовуються лише в разі недосягнення бажаного результату під час адміністративного оскарження; є за своєю суттю одним із засобів досудового врегулювання публічно-правових спорів.

Незважаючи на очевидні й підкреслені багатьма науковцями та юристами-практиками сутнісні ознаки адміністративного оскарження як однієї з реально наявних сьогодні процедур ДВППС, національне законодавство не закріплює подібних нормативних положень. Нормативно-правовий акт, який потенційно міг би містити таке нормативне закріплення, а саме закон про адміністративну процедуру, нині

перебуває в Україні лише на стадії розроблення й схвалення парламентом; більш того, аналізовані положення законопроектів про адміністративну процедуру не дають змогу говорити про їх належну якість та доцільність надання таким положенням статусу норм права.

Отже, нині одним із головних завдань у контексті належного регулювання процедур адміністративного оскарження, процедур ДВППС, в тому числі обов'язкових

процедур ДВППС, є вдосконалення положень законопроекту про адміністративну процедуру, адже якщо не передбачити положення про ДВППС у нормативно-правовому акті про адміністративну процедуру, то перед українським парламентом постане нове завдання, а саме знайти нові шляхи нормативного закріплення основ процедур ДВППС, адже нині це питання досі залишається неврегульованим.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тильчик В. Передумови формування системи оскарження в контексті категорії «Спір у сфері публічно-правових відносин»: пошук оптимального варіанту. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). Т. 2. С. 54–59.
2. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
3. Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами : Наказ Міністерства фінансів України від 21 жовтня 2015 року № 916. *Офіційний вісник України*. 2016. № 2. Ст. 129.
4. Тильчик В. Нормативно-правове регулювання процедури досудового вирішення публічно-правових спорів у сфері реалізації податкової та митної політики: проблеми уніфікації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 161–166.
5. Михайлюк Я. Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку. *Юридичний вісник. Проблеми та судження*. 2020. № 4. С. 125–131.
6. Тильчик В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Запоріжжя, 2020. 448 с.
7. Тильчик В. Перспективи запровадження обов'язкового порядку досудового вирішення публічно-правових спорів: зарубіжний досвід та перспективи для України. *Наука і правоохорона*. 2016. № 2. С. 96–102.
8. Лученко Д. Законодавство про адміністративне оскарження країн СНД, Балтії і Грузії: сфера дії та особливості. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 102–115.
9. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України. Реєстраційний номер 11472 від 3 грудня 2012 року. Текст законопроекту. 2012. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 (дата звернення: 02.04.2021).
10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
11. Проект Закону про адміністративну процедуру. Реєстраційний номер 9456 від 28 грудня 2018 року. Текст законопроекту. 2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 10.04.2021).
12. Про адміністративну процедуру : Проект Закону. Реєстраційний номер 3475 від 14 травня 2020 року. Текст законопроекту до другого читання (тираж від 8 квітня 2021 року). 2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення: 10.04.2021).