

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КРИЦАК ІГОР ЛЮБОМИРОВИЧ

УДК 342.9.03:351.713 (477)

АНОТАЦІЯ

**ДОСУДОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ
СПОРІВ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ**

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ І.Л. Крицак

Науковий керівник – **Губанова Тамара Олексіївна**,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

АНОТАЦІЯ

Кріцак І.Л. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів: національний досвід та міжнародні стандарти. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2023.

В межах дисертаційного дослідження здійснено наукове узагальнення теоретичних підходів та практичних проблем, пов'язаних з досудовим врегулюванням адміністративно-правових спорів, а також розроблено ряд пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства, спрямованих на удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів публічного адміністрування в цій сфері.

На виконання задач дослідження в межах дисертації було з'ясовано стан наукового доробку дослідження досудових (позасудових) процедур врегулювання правових спорів, виокремлено напрямки які потребують поглибленого наукового аналізу; розкрито зміст та виокремлено види досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, визначено правові засади їх здійснення; систематизовано принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів та розкрито їх зміст. Досліджено міжнародні стандарти досудового врегулювання адміністративно-правових спорів та особливості їх вирішення в зарубіжних країнах. Розкрито зміст медіаційної процедури позасудового урегулювання адміністративно-правових спорів та виокремлено напрямки її удосконалення. Розкрито зміст адміністративних процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів виокремлено напрямки їх удосконалення. З'ясовано особливості досудової процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, систематизовані пропозиції щодо її удосконалення. Виокремлено напрямки

удосконалення правового забезпечення та реалізації окремих перспективних процедур досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією із перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративно-процесуального права визначити особливості досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, а також виокремити напрями удосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері. В результаті дослідження запропонована низка нових наукових положень і висновків, що виносяться на захист.

На виконання поставлених завдань сформульовано ряд наукових висновків та пропозицій, серед яких, зокрема.

Запропоновано авторське тлумачення понять «досудове врегулювання адміністративно-правового спору», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура досудового врегулювання адміністративно-правового спору», розкрито їх зміст.

Систематизовано та виокремлено альтернативні процедурні форми досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів, а саме: адміністративної процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, у порядку визначеному Законом України «Про звернення громадян»; адміністративної процедури оскарження адміністративного акту суб'єкта владних повноважень, відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»; медіації – позасудової процедури врегулювання публічно-правового конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора; досягнення податкового компромісу при вирішенні податкових спорів, відповідно до Податкового кодексу України; адміністративного оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення, у порядку визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення та Митним кодексом України.

Удосконалено наукові положення щодо необхідності систематизації та більш детальної регламентації етапів медіаційної процедури в Законі «Про медіацію», а також визначення чітких алгоритмів дій медіатора по вирішенню спору, визначення правомочності рішення, яке приймає медіатор в результаті вирішення спору та можливості його оскарження в суді, розширення та конкретизації положень щодо особливостей проведення медіаційної процедури по вирішенню окремо категорій публічно-правових та приватно-правових спорів.

Систематизовано положення щодо необхідності більш широкого запровадження процедури досудового (позасудового) вирішення публічно-правових спорів, визначеної в Законі України «Про адміністративну процедуру»; 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, тобто розширити - предмет оскарження.

Здійснено аналіз принципів досудового врегулювання адміністративно-правових спорів: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівності перед законом; обґрунтованості; безсторонності (неупередженості) адміністративного органу; добросовісності і розсудливості; пропорційності; відкритості; своєчасності і дотримання розумних строків; ефективності; презумпції правомірності дій та вимог особи; офіційності; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту.

В роботі дістали подальшого розвитку наукові підходи щодо необхідності та доцільності інтегрувати в Україні зарубіжну практику передусім провідних країн ЄС щодо застосування обов'язкових процедур досудового (позасудового) врегулювання адміністративно-правових спорів за

такими категоріями спорів: щодо оскарження платником податків податкового повідомлення-рішення про сплату єдиного податку, податку на прибуток; щодо оскарження рішення органів соціального (пенсійного) забезпечення щодо нарахування обов'язкових соціальних виплат та пенсій; оскарження рішення щодо застосування штрафних санкцій; включення особи до списку виборців; звільнення посадової особи з посади в органі публічної адміністрації; відмови в реєстрації фізичної особи та ін.

На виконання задач дослідження виокремлено та розкрито змісту таких видів адміністративних процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів: загальної адміністративної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, яка регламентована загальним Законом «Про звернення громадян» та спеціальним Законом «Про адміністративні процедури», норми яких співвідносяться та не повинні містити конфлікту норм; особливої адміністративної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, зокрема щодо оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення, регламентованої КУпАП, та Митним кодексом України; процедури митного та податкового компромісу.

Обґрунтовано необхідність імплементації законодавства ЄС та країн учасниць стосовно законодавчих підстав і процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, стосовно: створення на рівні центральних органів виконавчої влади та органах місцевого самоврядування спеціальних комісій щодо врегулювання адміністративно-правових спорів (за прикладом Литовської Республіки); запровадження процедури «адміністративної преюдиції» розгляду адміністративно-правових спорів, тобто обов'язковості використання засобів адміністративного оскарження при зверненні до суду з адміністративним позовом, в категоріях спорів незначної складності з метою зменшення навантаження на судову систему і прискорення вирішення окремих видів спорів у сфері публічно-правових відносин (за прикладом більшості європейських країн); розширення в Законі

України «Про медіацію» кола осіб, які мають право виступати медіаторами надавши це право особам, які мають фахові юридичні знання для якісного надання правових послуг щодо мирового вирішення правового спору за вибором сторін спору; визначення в КАСУ категорії публічно-правових спорів в яких суддя може проводити процедуру не судового розгляду а процедуру примирення, відповідно до Закону «Про медіацію» (за прикладом Республіки Грузія); розширення змісту 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.

Запропоновано та обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення перегляду справ про адміністративні правопорушення у позасудовому порядку, шляхом закріплення в главі 24 КУпАП норм про визначення: у ст. 289 початку тривалості десятиденного строку на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення з моменту вручення під розписку особі, яка притягнута до відповідальності та потерпілому, їх законним представникам копії постанови у справі незалежно від їх безпосередньої участі в її судовому розгляді; причин пропуску строку на оскарження, який потребує поновлення за заявою вказаних осіб, зокрема - не надіслання (не вручення) копії постанови у справі про адміністративне правопорушення зацікавленій особі, хвороби, відрядження, відпустки останньої, які тривали протягом строку на оскарження; у ст. 288-1 форми, змісту та вимог до скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення; у ст. 292-1 порядку розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення та прийняття рішення по ній; у п. 3 ст. 293 підстав прийняття рішення про скасування постанови і закриття справи за наявності обставин, визначених у ст. 247 цього кодексу, а також при недоказаності обставин, на підставі яких була винесена постанова.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне оскарження, адміністративне судочинство, адміністративно-правовий спір, досудове (позасудове) врегулювання адміністративно-правових спорів, податковий та митний компроміс, процедура медіації.

ANNOTATION

Kritsak I.L. Pretrial settlement of administrative and legal disputes: national experience and international standards. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 “Law”. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2023.

Within the scope of the dissertation research, a scientific generalization of theoretical approaches and practical problems related to the pre-trial settlement of administrative-legal disputes was carried out, as well as a number of proposals were developed regarding the introduction of changes and additions to the current legislation, aimed at improving the administrative-legal basis of the activity of public administration bodies in this area.

In order to fulfill the research tasks within the dissertation, the state of the scientific development of the research of pre-trial (out-of-court) procedures for the settlement of legal disputes was clarified, the areas that require in-depth scientific analysis were singled out; the content is revealed and the types of pre-trial settlement of administrative-legal disputes are distinguished, the legal basis for their implementation is determined; the principles of pre-trial settlement of administrative-legal disputes are systematized and their content is disclosed. International standards of pre-trial settlement of administrative-legal disputes and peculiarities of their resolution in foreign countries are studied. The content of the mediation procedure for out-of-court settlement of administrative-legal disputes is revealed and directions for its improvement are highlighted. The contents of

administrative procedures for pre-trial settlement of administrative-legal disputes are revealed, directions for their improvement are highlighted. The peculiarities of the pre-trial procedure for challenging decisions, actions or inaction of the subjects of the administrative-delict jurisdiction have been clarified, suggestions for its improvement have been systematized. Areas of improvement of legal support and implementation of certain prospective procedures for pre-trial and out-of-court settlement of administrative-legal disputes are highlighted.

The scientific novelty of the obtained results lies in the fact that the dissertation is one of the first attempts to comprehensively, using modern methods of knowledge, taking into account the latest achievements of the science of administrative-procedural law, to determine the peculiarities of the pre-trial settlement of administrative-legal disputes, as well as to identify directions for improving the current legislation in the researched area . As a result of the study, a number of new scientific propositions and conclusions were proposed, which are presented for defense. A number of scientific conclusions and proposals were formulated to fulfill the tasks, including, in particular.

The author's interpretation of the terms «pre-trial settlement of an administrative-legal dispute», «administrative procedure», «administrative proceedings», «administrative procedure of pre-trial settlement of an administrative-legal dispute» is offered, their content is disclosed.

Alternative procedural forms of pre-trial and out-of-court settlement of administrative-legal disputes have been systematized and singled out, namely: implementation of administrative procedures for appealing decisions, actions or inaction of subjects of authority, in accordance with the Law of Ukraine «On Appeals of Citizens»; implementation of administrative procedures for appealing an administrative act of a subject of authority, in accordance with the Law of Ukraine «On Administrative Procedure»; mediation – an out-of-court procedure for the settlement of a public-law conflict (dispute), which is carried out with the help (mediation) of a mediator; reaching a tax compromise when resolving tax disputes, in accordance with the Tax Code of Ukraine; administrative appeal of

decisions in cases of administrative offenses, in accordance with the procedure specified by the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Customs Code of Ukraine.

The scientific provisions regarding the need for systematization and more detailed regulation of the stages of the mediation procedure in the Law «On Mediation» have been improved, as well as the definition of clear algorithms for the mediator's actions to resolve the dispute, the determination of the legality of the decision made by the mediator as a result of the dispute resolution and the possibility of appealing it in court, expansion and specification of the provisions regarding the specifics of the mediation procedure for the resolution of separate categories of public-law and private-law disputes.

Provisions regarding the need for wider implementation of the procedure for pre-trial (out-of-court) resolution of public-law disputes defined in the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» have been systematized; it was 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 norms 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 the adoption of an administrative act, that is, to expand - the subject of appeal.

An analysis of the principles of pre-trial settlement of administrative-legal disputes was carried out: the rule of law, including legality and legal certainty; equality before the law; reasonableness; impartiality (impartiality) of the administrative body; good faith and prudence; proportionality; openness; timeliness and compliance with reasonable deadlines; efficiency; presumptions of legality of a person's actions and demands; formalities; guaranteeing a person's right to participate in administrative proceedings; guaranteeing effective remedies.

In the work, scientific approaches regarding the necessity and expediency of integrating in Ukraine foreign practice, primarily of leading EU countries,

regarding the application of mandatory procedures for pre-trial (out-of-court) settlement of administrative-legal disputes in the following categories of disputes: regarding appeal by a taxpayer of a tax notification-decision on payment single tax, income tax; regarding the appeal of the decision of the social (pension) security bodies regarding the calculation of mandatory social benefits and pensions; appeal of the decision on the application of fines; inclusion of a person in the voter list; dismissal of an official from a position in a public administration body; refusal to register a natural person, etc.

To fulfill the objectives of the research, the content of the following types of administrative procedures for the pre-trial settlement of administrative-legal disputes was identified and revealed: the general administrative procedure for the pre-trial settlement of administrative-legal disputes, which is regulated by the general Law «On Appeals of Citizens» and the special Law «On Administrative Procedures», the norms of which are correlated and must not contain a conflict of norms; special administrative procedures for the pre-trial settlement of administrative-legal disputes: regarding the appeal of decisions in cases of administrative offenses, regulated by the Code of Criminal Procedure and the Customs Code of Ukraine; customs and tax compromise procedure.

The need to implement the legislation of the EU and the participating countries regarding the legislative grounds and procedures for the pre-trial settlement of administrative-legal disputes is substantiated, in relation to: the creation of special commissions for the settlement of administrative-legal disputes at the level of central executive authorities and local self-government bodies (following the example of the Republic of Lithuania); introduce the procedure of «administrative prejudice» for consideration of administrative-legal disputes, that is, the mandatory use of means of administrative appeal when applying to the court with an administrative claim, in the categories of disputes of minor complexity with the aim of reducing the burden on the judicial system and speeding up the resolution of certain types of disputes in the sphere of public legal relations (following the example of most European countries); to expand in the Law of

Ukraine «On Mediation» the circle of persons who have the right to act as mediators by granting this right to persons who have professional legal knowledge to provide high-quality legal services regarding the amicable resolution of a legal dispute at the choice of the parties to the dispute; definition in the KASU of categories of public-law disputes in which a judge can conduct a procedure of conciliation rather than a trial, in accordance with the Law «On Mediation» (following the example of the Republic of Georgia); expansion of the content of the norms of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» regarding the regulation of the procedure for appealing not only the decisions of the subject of power in the form of an administrative act, but also the appeal of the actions and inaction of the subject of power, without the adoption of an administrative act.

Proposals for improving the review of cases of administrative offenses out of court have been proposed and substantiated, by enshrining in Chapter 24 of the Code of Administrative Offenses the norms on the definition of: of the beginning of the ten-day period for contesting the decision in the case of an administrative offense from the moment of delivery of a copy of the decision in the case to the person brought to justice and the victim, their legal representatives, regardless of their direct participation in its trial; the reasons for missing the appeal deadline, which needs to be renewed upon application by the specified persons: failure to send (failure to deliver) a copy of the resolution in the case of an administrative offense to the interested person, the latter's illness, business trip, vacation, which lasted during the appeal deadline; of the form, content and requirements for a complaint against a resolution in a case of an administrative offense; of the procedure for considering a complaint against a resolution in a case of an administrative offense and making a decision on it; of the grounds for making a decision to cancel the resolution and close the case in the presence of the circumstances specified.

Key words: administrative appeal, administrative procedure, administrative proceedings, administrative-legal dispute, mediation procedure, pre-trial (out-of-court) settlement of administrative-legal disputes, tax and customs compromise.