

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПРОКОПЕНКО АЛІНА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.9:342.565.4(477:100) (043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ДОСУДОВИЙ РОЗГЛЯД ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ:
ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Спеціальність 081 – "Право"

Галузь знань 08 – "Право"

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

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

(Прокопенко А. О.)

Науковий керівник: Діхтієвський Петро Васильович,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2025

АНОТАЦІЯ

Прокопенко Аліна Олександрівна. Досудовий розгляд та вирішення адміністративних спорів: законодавче регулювання, зарубіжний досвід. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 "Право" (08 – "Право") – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2025.

Дисертацію присвячено всебічному дослідженню досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів в Україні через призму аналізу зарубіжного досвіду його застосування.

Кваліфікаційна наукова праця є першим в Україні системним дослідженням законодавчого регулювання та зарубіжного досвіду досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів. Проведено детальний аналіз адміністративного процесуального законодавства, законодавства про адміністративну процедуру, про звернення громадян, галузевих законів в окремих сферах адміністративних правовідносин (податкових, митних, пенсійних, щодо проходження публічної служби).

Метою дисертації є дослідження правової природи та зарубіжного досвіду досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів в Україні, його значення та перспектив використання, розробка пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства у цій сфері.

Вперше подано мотивоване розмежування процедур досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів, альтернативного та позасудового (у тому числі і медіації) вирішення адміністративних спорів. Доведено, що досудове вирішення адміністративного спору є адміністративною процедурою. Наголошено, що переважна більшість ознак, принципів та порядок здійснення адміністративної процедури мають поширюватися на окремі засоби досудового вирішення адміністративних спорів.

Доведено, що медіація, в тому числі й адміністративна, належить до позасудових способів урегулювання спорів. Цей висновок підтверджується, зокрема, і положеннями Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України "Про медіацію".

Обґрунтовано, що досудове вирішення адміністративних спорів є особливим видом досудового вирішення спорів, що у свою чергу є видом альтернативного вирішення спорів.

Доведено, що до засобів альтернативного вирішення адміністративних спорів, що функціонують окремо від адміністративного судового провадження, належить досудовий розгляд та вирішення спору (включає адміністративне оскарження, консиліацію, вирішення спору адміністративними комісіями), медіація як позасудове вирішення адміністративного спору та інші примирні процедури (реалізуються на будь-якому етапі розв'язання адміністративного та не належать до жодної із перелічених категорій, зокрема, врегулювання спору за участю судді).

Подано наукову дефініцію *досудового урегулювання (вирішення) адміністративного спору* як адміністративної процедури, що застосовується адміністративним органом та особою як спосіб вирішення між ними правового конфлікту, є безоплатною, здійснюється без участі суду, та не виключає наступне звернення за судовим захистом у разі недосягнення сторонами бажаного результату вирішення спору.

Також автором сконцентровано увагу на наданні дефініцій альтернативного вирішення адміністративного спору та позасудового вирішення адміністративного спору, виокремлено їх ознаки, види та особливості.

Вперше сформовано наукову дефініцію *обов'язкового досудового вирішення адміністративного спору*. Його визначено як адміністративну процедуру, що в обов'язковому порядку застосовується адміністративним органом та особою з метою вирішення правового конфлікту, є безоплатною, здійснюється без участі суду та не виключає наступне звернення за судовим захистом у разі недосягнення бажаного результату вирішення спору. Виділено

основні ознаки та умови здійснення обов'язкового досудового вирішення адміністративного спору. Доведено практичну необхідність у впровадженні в національне законодавство та правозастосовну практику обов'язкових засобів вирішення окремих категорій адміністративних спорів, що будуть діяти як додатковий "фільтр" на шляху до судового розгляду. Таким чином, за умови застосування ефективних обов'язкових механізмів досудового врегулювання перед зверненням до адміністративного суду більшість спорів вирішуватиметься без необхідності використання ресурсів судової системи, яка буде зазнавати меншого тиску і навантаження. Перевагою цього є те, що адміністративні суди зможуть концентруватися на вирішенні найбільш складних та багаторівневих адміністративних справ.

За результатами ґрунтовного аналізу судової практики вирішення спорів у сфері проходження публічної, а зокрема і військової служби, з органами владних повноважень встановлено, що через недосконале законодавче регулювання досудового розгляду і вирішення адміністративних спорів суди, правозастосовні органи та учасники справ непослідовно ідентифікують окремі регуляторні процедури як досудові порядки вирішення спору. Це породжує суперечливі висновки при тлумаченні норм права у судових рішеннях, та може мати наслідком порушення прав та законних інтересів приватних осіб та держави.

Проведено комплексне дослідження зарубіжного досвіду регулювання досудового вирішення адміністративних спорів з метою виокремлення для впровадження в Україні найбільш досконало сформованих механізмів, що зможуть вдало підсилити вітчизняну правову систему. Акцентовано на дослідженні таких процедур в країнах континентальної, англо-американської та змішаної правових сімей.

Зарубіжний досвід ілюструє, що не всі процедури, що є сутнісно досудовими, визначаються як "pre-trial administrative disputes resolution". Не в кожній державі наявний комплексний законодавчий акт, що регулює досудове вирішення спорів, зокрема і адміністративних. Більшість країн, що

демонструють позитивний досвід застосування альтернативного вирішення адміністративних спорів, практикують саме досудові механізми. Широко застосовуваною за кордоном є практика обов'язкового досудового вирішення адміністративних спорів, яку наполегливо рекомендується запозичити для України.

Серед держав континентальної правової сім'ї виділено, зокрема, позитивний досвід Німеччини, Італії, Франції, Нідерландів, Бельгії, Латвії, Литви, Польщі та окремих держав південноамериканського континенту - Мексики, Перу, Чилі, Колумбії, Аргентини. Широко застосовуваними досудовими механізмами у цих юрисдикціях є адміністративна скарга, подання заперечення, консиліація, вирішення спору адміністративними комісіями та діяльність обмудсмена з питань публічного інтересу. Такі процедури переважно закріплені як обов'язкові до застосування перед зверненням до адміністративного суду.

Серед держав загального права досліджено основи законодавчого регулювання Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, Сполучених Штатів Америки, Канади, Японії, Австралії та інших юрисдикцій. Найбільш ефективними механізмами є спеціалізовані трибунали щодо вирішення окремих адміністративних справ (податкових, справ щодо соціального забезпечення, публічної служби, публічних закупівель). Оскарження рішень органів владних повноважень через трибунали закріплено переважно як обов'язкова умова для подальшого звернення до суду.

Подекуди в зарубіжних країнах є поширеною обов'язкова адміністративна медіація, однак для правової системи України її віднесення до досудових процедур не є логічним і послідовним рішенням через сутнісні ознаки медіації як добровільної конфіденційної позасудової процедури.

Авторкою вперше запропоновано розробку законодавчого регулювання процедур консиліації та діяльності консиліативних комісій як досудового вирішення адміністративних спорів, а також наголошено на необхідності його впровадження в національну правову систему. При аналізі зарубіжного досвіду

регулювання таких процедур авторка зверталася до нормативних актів Франції, Польщі, Литви. Основною особливістю консиліації визначено здатність консиліатора або консиліативної комісії на прохання учасників спору пропонувати взаємовигідні варіанти вирішення спору, а не лише організувати сам процес вирішення спору.

Практичне значення результатів дисертаційної роботи полягає в наданні пропозицій внесення змін до національного законодавства щодо регулювання досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів. Як додаток до цієї дисертації запропоновано Проект Закону України щодо внесення змін до законодавчих актів у зв'язку з розширенням правового регулювання процедур досудового вирішення адміністративних спорів. Цим законопроектом ілюстровано, що змін потребують два ключові нормативно-правові акти. Так, до Кодексу адміністративного судочинства України пропонується включити нормативні дефініції альтернативного та позасудового вирішення спору, а також внести зміни до частини четвертої статті 122 щодо встановлення норми про загальний строк звернення до адміністративного суду після застосування процедури досудового врегулювання. Разом з тим, до Закону України "Про адміністративну процедуру" запропоновано включити нормативні дефініції досудового вирішення адміністративного спору та обов'язкового досудового порядку вирішення адміністративного спору.

Попереднє впровадження результатів дисертації було здійснено авторкою у співпраці із науковим керівником при підготовці наукових висновків під час проведення наукової експертизи законопроектів, що надходили для розгляду від профільних комітетів Верховної Ради України у сфері адміністративних та адміністративних процесуальних правовідносин, а також у діяльності Всеукраїнської асоціації адміністративних суддів, зокрема, при підготовці пропозицій до вдосконалення адміністративного та адміністративного процесуального законодавства та судової практики у сфері вирішення адміністративних справ адміністративними судами.

Ключові слова: публічно-правовий спір, адміністративний спір, досудове вирішення адміністративного спору, медіація, угода про примирення, альтернативне вирішення спору, адміністративне оскарження, адміністративний суд, адміністративна процедура, омбудсмен, правосуддя, орган владних повноважень, зарубіжний досвід, воєнний стан, законопроект.

ABSTRACT

Alina Prokopenko. Pre-trial consideration and resolution of administrative disputes: legislative regulation and foreign experience. – Qualifying paper published as a manuscript.

PhD dissertation in the field of study 08 "Law" (specialty 081 "Law"). – Taras Shevchenko National University of Kyiv. – Kyiv, 2025.

The dissertation is dedicated to a comprehensive study of the procedures for pre-trial consideration and resolution of administrative disputes in Ukraine through the lens of foreign experience.

The qualifying research work is the first systematic study of legislative regulation and foreign experience of pre-trial administrative disputes consideration and resolution in Ukraine. A detailed analysis of legislation on administrative process, administrative procedure, citizens' appeals, and sectoral laws in certain areas of administrative legal relations (tax, customs, relations related to pensions and public service) has been carried out.

The purpose of the dissertation is to study the legal essence and foreign experience of pre-trial administrative disputes resolution in Ukraine, its significance and prospects for application, and to develop proposals for improving national legislation hereof.

The author initially provides a reasonable distinction between the procedures for pre-trial administrative disputes resolution and alternative, out-of-court (including mediation) administrative disputes resolution. The author proves that pre-trial administrative disputes resolution is an administrative procedure. It is emphasized that

most features, principles and stages of administrative procedure should apply to certain means of pre-trial administrative disputes resolution.

The author proves that mediation, including administrative one, is an out-of-court dispute resolution procedure. This conclusion is confirmed, in particular, by provisions of Code of Administrative Procedure of Ukraine and Law of Ukraine "On Mediation".

It is substantiated that pre-trial administrative disputes resolution is a special type of pre-trial disputes resolution belonging to alternative disputes resolution.

It is proved that alternative administrative disputes resolution functioning separately from administrative court proceedings includes pre-trial disputes resolution (including administrative appeal, conciliation and dispute resolution by administrative commissions), mediation as an out-of-court procedure, and other reconciliation procedures applied at any stage of administrative dispute resolution (they do not belong to any of listed categories, in particular, dispute resolution with the participation of a judge).

The author provides a scientific definition of *pre-trial administrative dispute resolution* as an administrative procedure which is used by an administrative body and a person as a means of resolving a legal conflict between them, is free of charge and carried out without the participation of a court, and does not exclude further recourse to judicial protection in case the parties fail to achieve the desired result of dispute resolution.

The author also focuses on definitions of alternative administrative dispute resolution and out-of-court administrative dispute resolution, and identifies their features, types and peculiarities.

The author initially formulates a scientific definition of *mandatory pre-trial administrative disputes resolution*. It is defined as an administrative procedure which is mandatorily applied by an administrative authority and a private entity to the end of legal conflict resolution, is free of charge and carried out without court participation, and does not exclude subsequent recourse to judicial protection in case of failure to achieve the desired result of dispute resolution. The author identifies key features and

prerequisites for mandatory pre-trial administrative dispute resolution. The author proves the practical necessity of introducing mandatory means of certain categories of administrative disputes resolution into national legislation and law enforcement practice, which should act as an additional "filter" on the way to judicial protection. Thus, provided that effective mandatory pre-trial settlement mechanisms are applied before administrative court, most disputes are to be resolved without the the resources of the judicial system which incures less pressure and burden. The key advantage for administrative courts is their ability to concentrate on the most complex and multi-level administrative cases.

Based on a thorough analysis of the court practice of disputes resolution in the field of public service, including military one, it has been established that due to imperfect legislative regulation of pre-trial administrative disputes resolution, courts, law enforcement agencies and private entities inconsistently identify certain regulatory procedures as pre-trial dispute resolution. Such a situation gives rise to contradictory conclusions when interpreting legal provisions of court decisions, and may result in violation of the rights and legitimate interests of individuals and the state.

An author carries out a comprehensive study of foreign experience with regard to pre-trial administrative disputes resolution with identifying the most advanced mechanisms for their implementation in Ukraine (the ones could successfully strengthen the national legal system). The author focuses on the study of such procedures in the countries of continental, common law and mixed law families.

Foreign experience illustrates that pre-trial administrative dispute resolution procedures are not consistently characterized by the legislator as such. Not every country has a comprehensive law regulating pre-trial dispute resolution, including administrative disputes resolution. However, most countries that demonstrate positive experience when applying alternative administrative dispute resolution utilize specifically pre-trial procedures. The mandatory pre-trial administrative disputes resolution is widely used abroad and is highly recommended for Ukraine.

Among the countries of the continental legal family, the positive experience of Germany, Italy, France, the Netherlands, Belgium, Latvia, Lithuania, Poland and some

countries of the South American continent (Mexico, Peru, Chile, Colombia, Argentina) is definitely noteworthy. Widely used pre-trial mechanisms in these jurisdictions include administrative complaints, objections, conciliation, dispute resolution by administrative commissions and the activities of the public interest ombudsman. Such procedures are mostly enshrined as mandatory before applying to administrative court.

Among common law countries, the author has studied laws of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America, Canada, Japan and Australia. The most effective mechanisms imply specialized tribunals for certain administrative cases (tax, social security, public service, public procurement). The appeals against decisions of public authorities via tribunals usually serve as prerequisite for further recourse to the courts.

The mandatory administrative mediation is commonly applied in some foreign countries, but for the Ukrainian legal system it is illogical and inconsistent step to identify mediation as a pre-trial procedure due to its essence of a voluntary confidential out-of-court procedure.

The author initially proposes to develop legislative regulation of the conciliation procedures as means of pre-trial administrative disputes resolution and emphasizes on the necessity for its implementation in the national legal system. When analyzing foreign experience in regulating such procedures, the author refers to the regulations of France, Poland and Lithuania. The main feature of the conciliation is the conciliator's ability to offer mutually beneficial options for dispute resolution, unlikely organizing dispute resolution process itself.

The practical significance of this dissertation is developing relevant amendments to national legislation on the regulation of pre-trial administrative disputes resolution. As an appendix to this study, the author provides a Draft Law of Ukraine "On amendments to laws regarding the expanding of legal regulation of pre-trial administrative dispute resolution procedures". This draft law illustrates amendments into two key laws. Thus, it is offered to include into Code of Court Administrative Procedure of Ukraine statutory definitions of alternative and out-of-court dispute resolution, as well as to amend part four of Article 122 with establishing a rule on the

general term for applying to an administrative court after pre-trial dispute resolution. Simultaneously, it is proposed to include into Law of Ukraine "On Administrative Procedure" the statutory definitions of pre-trial administrative dispute resolution and mandatory pre-trial administrative dispute resolution.

The preliminary implementation of the results of the dissertation is carried out by the author in cooperation with her scientific supervisor when preparing scientific conclusions during the assessments of draft laws submitted by the committees of Verkhovna Rada Ukrainy with regard to administrative and administrative procedural legal relations. Besides, the results of dissertation also are implemented by All-Ukrainian Association of Administrative Judges when preparing offers for improving administrative and administrative procedural laws and judicial practice.

The key words: administrative dispute, public law dispute, pre-trial administrative dispute resolution, mediation, reconciliation agreement, alternative dispute resolution, administrative appeal, administrative court, administrative procedure, ombudsman, justice, governmental authority, foreign experience, martial law, bill.

**ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА, У ЯКИХ ОПУБЛІКОВАНІ ОСНОВНІ
НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ ДИСЕРТАЦІЙ:**

1. Прокопенко, А. О. (2022). Досудовий розгляд і вирішення адміністративних спорів в Україні: основи нормативного регулювання та перспективи подальшого розвитку. Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика: колективна монографія за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига, Латвія: "Baltija Publishing", 878-905. <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-29>

2. Прокопенко, А. О., Діхтієвський, П. В. (2023). Особливості досудового вирішення адміністративних спорів Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії: позитивний досвід для України. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування, (10). <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-10-01-03>

3. Прокопенко, А. О. (2024). Досудове розв'язання адміністративних спорів у Німеччині, Франції, Італії та в Україні: порівняльний аспект. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки, Номер 1 (127)/2024, 57-61. <https://doi.org/10.17721/1728-2195/2024/1.127-9>

4. Прокопенко, А. О. (2021). Перспективи запровадження в Україні обов'язкового досудового вирішення митних спорів перед зверненням до адміністративного суду (іноземний досвід і вітчизняні наукові напрацювання). Правова позиція (правонаступник наукового журналу "Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". 3 (32). 58-61. <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-3.11>

5. Прокопенко, А. О. (2021). Досудове вирішення публічно-правових спорів та адміністративне оскарження: співвідношення понять в контексті їх нормативного закріплення законодавством про адміністративну процедуру. Юридичний науковий електронний журнал. 4,2021. 406-409. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-4/101>

НАУКОВІ ПУБЛІКАЦІЇ, ЩО ЗАСВІДЧУЮТЬ АПРОБАЦІЮ МАТЕРІАЛІВ ДИСЕРТАЦІЇ ЗДОБУВАЧА:

1. Прокопенко А. О. Застосування досудового вирішення публічно-правового спору: право чи обов'язок особи. Права людини як індикатор розвитку сучасної держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (13 грудня 2021 року) / За ред. О. Васильченко; Є. Герасименко, О. Сінькевич, А. Матат. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ. с. 190-193.

2. Прокопенко А. О. Адміністративне оскарження дій, рішень та бездіяльності органів владних повноважень під час воєнного стану: можливості та виклики. Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2022 року)/ За заг. ред. д.ю.н., акад. НАПрН України О. П. Орлюк, к.ю.н., доц. Г. З. Остапенко, к.ю.н. А. В. Айдинян. Київ. 2022. с. 132-134.

3. Прокопенко А. О. Виконавчі провадження в адміністративних справах під час дії режиму воєнного стану та їх місце в системі правопорядку України. Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу: стан та перспективи: збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу (м. Харків, 17 березня 2023 року). Харків. НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2023. с. 165-169.

4. Прокопенко А. О. Місце адміністративного судочинства серед механізмів правосуддя перехідного періоду в Україні в умовах воєнного стану та мирної розбудови. Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та мирної розбудови: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (5 травня 2023 року): ел. збірник. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2023. с. 231-233.

5. Прокопенко А. О. Право приватного суб'єкта на вирішення податкового спору в досудовому порядку: європейський досвід. Забезпечення

прав людини в умовах воєнного стану в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (15 грудня 2022 року): ел. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко; О. Лотюк; П. Діхтієвський; В. Пашинський; А. Матат. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022. с. 138-142.

6. Прокопенко А. О. Вдосконалення досудового вирішення адміністративних спорів: огляд останніх новел та пропозицій. Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції: матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу у 2 частинах. Частина 2 (м. Запоріжжя, 16 травня 2024 року) / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2024. с. 176-179.

7. Прокопенко А. О. Закон України "Про адміністративну процедуру": перший досвід застосування та напрями вдосконалення у контексті регулювання досудового вирішення адміністративного спору. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції "Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду" (22 лютого 2024 року): електр. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко; П. Діхтієвський; Т. Коломоєць; А. Мамула; В. Мушенко; В. Пашинський;. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2024. с. 347 – 350.

ЗМІСТ

ВСТУП	19
РОЗДІЛ 1	35
ПРАВОВА ПРИРОДА ДОСУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ	35
1.1 Правові засади досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів	35
1.2 Поняття, сутність та види процедур досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів	51
1.3 Законодавче регулювання досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів	70
1.4 Проблеми реалізації досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів, що виникають у відносинах військовослужбовців та органів військового управління під час війни ..	85
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1	96
РОЗДІЛ 2	100
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДОСУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ, ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ	100
2.1 Поняття та зміст досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів в іноземних юрисдикціях	100
2.2 Досудовий розгляд та вирішення адміністративних спорів в окремих країнах континентальної правової системи	119
2.3 Досудовий розгляд та вирішення адміністративних спорів в окремих країнах англо-американської правової системи	145
2.4 Вдосконалення національного законодавства щодо досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів	167
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2	185
ВИСНОВКИ	189
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	194
ДОДАТКИ	220

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВЛК - Військово-лікарська(і) комісія(ї)

ВРП - Вища рада правосуддя

ВС - Верховний Суд

ЄС – Європейський Союз

Закон про адмінпроцедуру - Закон України "Про адміністративну процедуру" від 17 лютого 2022 року № 2073-ІХ

Закон про військову службу - Закон України "Про військовий обов'язок і військову службу" від 25 березня 1992 року № 2232-ХІІ

Закон про ВРП - Закон України "Про Вищу раду правосуддя" від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII

Закон про ЄСВ - Закон України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" від 8 липня 2010 року № 2464-VI

Закон про звернення громадян - Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 року № 393/96- ВР

Закон про компенсацію втрати доходів - Закон України "Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати" від 19 жовтня 2000 року № 2050-III

Закон про медіацію - Закон України "Про медіацію" від 16 листопада 2021 року № 1875-ІХ

Закон про посилення мобілізації - Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку" від 11 квітня 2024 року № 3633-ІХ

Закон про страхування відповідальності власників ТЗ - Закон України "Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів" від 1 липня 2004 року № 1961-IV

Засади антикорупційної політики - Закон України "Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки" від 20 червня 2022 року №2322-ІХ

Інструкція про розгляд звернень в Міноборони - Інструкція про організацію розгляду звернень та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, затверджена наказом Міністерства оборони України від 28 грудня 2016 року № 735

КАС Німеччини - Кодекс адміністративного судочинства Федеративної Республіки Німеччина

КАС України - Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-ІV

Митний кодекс - Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI

Міноборони - Міністерство оборони України

НАЗК - Національне агентство з питань запобігання корупції

Податковий кодекс - Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI

Положення про ВЛЕ - Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України, затверджене наказом Міністра оборони України від 14 серпня 2008 року № 402

Порядок проведення компенсації втрати доходів - Порядок проведення компенсації громадянам втрати частини грошових доходів у зв'язку з порушенням термінів їх виплати, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2001 року № 159

Порядок розгляду скарг платників податків - Порядок оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 21 жовтня 2015 року №916

Порядок розгляду скарг щодо ЄСВ - Порядок розгляду податковим органом скарг на вимоги про сплату недоїмки зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та на рішення про

нарахування пені та накладення штрафу, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 9 грудня 2015 року №1124

ПФУ - Пенсійний фонд України

Рекомендація (2001) 9 - Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 5 вересня 2001 року

Стратегія - Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, що затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021

ТЦК та СП – територіальний центр комплектування та соціальної підтримки

СЕРЕЖ - Європейська комісія щодо ефективності здійснення правосуддя в державах-членах Ради Європи

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Правова система України, яка історично належить до континентальної правової сім'ї, наразі перебуває на досить важливому етапі розвитку. Відповідальність за ту модель правової системи, яка сформується на цій стадії, покладена як на законодавця, так і на юристів, адвокатів, суддів, науковців-правників. Питання пошуку та виокремлення, а також підвищення ефективності, вдосконалення засобів вирішення адміністративних спорів з органами владних повноважень впродовж усього періоду існування незалежної України є одним із найбільш актуальних та наскрізних у юридичній науці та практиці. Нормативні та практичні підходи і пропозиції щодо його вирішення у поєднанні із розв'язанням завдання щодо надмірної завантаженості адміністративних судів є предметом низки адміністративних реформ у сфері функціонування апарату центральних органів виконавчої влади, органів судової влади, виконавчої служби, правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування. Разом з тим, на доктринальному рівні вивчення механізмів ефективного розгляду та вирішення адміністративних спорів є окремим питанням, що обговорюється під час наукових заходів – міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференцій, круглих столів, симпозіумів, юридичних форумів, зібрань, відкритих лекцій, зустрічей.

Впровадження та застосування процедур досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів є одним із тих шляхів, що сприяє вирішенню проблеми як у сфері пошуку ефективних способів вирішення адміністративних спорів, так і розвантаження та підсилення функціонування системи адміністративних судів в Україні.

У контексті активної та послідовної реалізації визначених Європейською Радою кроків на шляху вступу України до ЄС, особливо актуальним є питання вдосконалення функціонування судової гілки влади та забезпечення ефективного захисту прав та законних інтересів суб'єктів

правовідносин, що є одними з цілей для виконання з метою представлення переговорних позицій у розділах 23 "Верховенство права та основоположні права та свободи" і 24 "Правосуддя, свобода, безпека" етапу переговорів. Україна наразі знаходиться у найбільш активній стадії переговорного процесу з інституціями ЄС на шляху до укладення Договору про приєднання до ЄС. Так, виконання усіх умов у межах вказаних переговорних розділів є підставою для закриття переговорного кластера "Фундаментальні сфери", що відкриває шлях Україні для подальшого процесу євроінтеграції.

30 жовтня 2024 року Європейська комісія видала Звіт в межах Пакету розширення ЄС 2024 року, який містить, зокрема, оцінку щодо річного прогресу України у реформах на шляху до членства в Європейському Союзі по всіх переговорних кластерах. Так, у контексті доступу до адміністративної юстиції Європейська комісія зазначає, що після ліквідації Окружного адміністративного суду міста Києва у грудні 2022 року не було створено жодного нового суду, який би сприяв зменшенню тягаря вирішення адміністративних справ, що припав на державних службовців та суддів Київського окружного адміністративного суду. Європейська комісія стверджує, що це підриває авторитет системи правосуддя щодо доступу до адміністративної юстиції. Також наголошено, що судова система продовжує страждати від серйозного недофінансування та шкоди, спричиненої режимом воєнного стану, що зумовлює необхідність подальших зусиль для розширення застосування альтернативного вирішення спорів, у тому числі щодо активного впровадження Закону про медіацію; відзначається про відсутність національної системи збору даних щодо застосування різних форм альтернативного вирішення спорів, у тому числі щодо кількості медіаторів та випадків медіації. Європейська комісія наразі так само наголошує, що Україні слід розробити новий середньостроковий стратегічний документ для системи правосуддя, що має охоплювати, зокрема і вдосконалення альтернативного вирішення спорів.

Це свідчить про те, що пошук та впровадження дієвих сучасних механізмів вирішення адміністративних спорів стає одним із ключових завдань на шляху до підвищення ефективності судової системи в частині вирішення справ адміністративними судами, а окремо – і виконання низки умов у межах переговорного кластеру "Фундаментальні сфери" у процесі євроінтеграції нашої держави.

Окрім того, нормативні документи (Рекомендації) іншої європейської міжурядової організації – Ради Європи – так само програмують необхідність для держав-членів запроваджувати альтернативні механізми досудового вирішення спорів із суб'єктами владних повноважень.

Досудовий розгляд та вирішення адміністративних спорів – це правовий інструмент, що покликаний сприяти побудові ефективної системи урегулювання спорів, взаємодії органів публічної адміністрації між собою та приватними суб'єктами (представниками бізнесу, громадянами, громадськими об'єднаннями, представниками вразливих категорій населення).

Це наукове дослідження присвячено досудовому розгляду і вирішенню адміністративних спорів, адже такі правові процедури мають достатній потенціал, щоб стати одними із найбільш прогресивних практичних рішень на шляху до побудови комплексної сучасної системи інституцій та механізмів урегулювання адміністративних спорів. Наразі відсутня належним чином сформована законодавча база щодо досудового урегулювання адміністративних спорів, зокрема, не надано відповідні дефініції цього правового інструменту та суміжних засобів (альтернативне, позасудове вирішення адміністративних спорів, примирні процедури), не визначено їх основні принципи та види, відсутні логічні зв'язки у адміністративному процесуальному законодавстві, що перешкоджає правомірному застосуванню досудового вирішення адміністративних спорів. Так, є поняття, які вживаються законодавцем у декількох нормативно-правових актах відокремлено без взаємозв'язку, вони не складаються в жодну систему правових норм, і як результат, це спричиняє ухвалення національними судами

неоднозначних правових позицій у судових рішеннях, що нерідко призводить до порушення прав і законних інтересів суб'єктів адміністративних правовідносин.

Особливої актуальності впровадження та застосування досудового вирішення адміністративних спорів набуває в умовах тривалої військової агресії російської федерації проти України та дії режиму воєнного стану. Зокрема, це обумовлюється збільшенням категорій адміністративних справ та кількості суб'єктів, які потребують правового захисту (військовослужбовців, внутрішньо переміщених осіб, інших публічних службовців та приватних осіб). Дія режиму воєнного стану стала тим фактором вступу приватних осіб у нові правовідносини із суб'єктами владних повноважень, що нерідко супроводжуються виникненням спорів. Тож ефективні механізми досудового вирішення таких спорів зможуть стати правовими інструментами, що сприятимуть вирішенню правових конфліктів, а також заощадженню коштів, часу та інших об'єктивно кошовних ресурсів, які витрачаються під час судових процесів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційна робота виконана на кафедрі адміністративного права та процесу Київського національного університету імені Тараса Шевченка відповідно Закону України "Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки" від 11 липня 2001 року № 2623-III, а також відповідно до програмних нормативно-правових актів, зокрема: Постанови Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2024 р. №476 "Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану в Україні"; Постанови Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942 "Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2023 року", Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки, затвердженої Загальними зборами

Національної академії правових наук України 26 березня 2021 року, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України 24 березня 2021 року № 119/2021, Указу Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 "Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року", Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 року № 695, Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. Тема дисертації кореспондує із науково-дослідною темою "Розробка системного вчення про основні права людини з метою втілення в Україні європейських правових цінностей у контексті розбудови громадянського суспільства" №19 БФ 042-01, яка досліджується в Навчально-науковому інституті права Київського національного університету імені Тараса Шевченка та Стратегічною темою наукових досліджень кафедри адміністративного права та процесу "Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного та адміністративного процесуального права в умовах нового часу: виклики, рішення, європейський вектор", затвердженою Вченою радою Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка №17 від 30 квітня 2024 року.

Тема дисертації затверджена протоколом Вченої ради Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка № 4 від 25 жовтня 2021 року, та уточнена протоколом Вченої ради Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка №12 від 4 травня 2022 року.

Враховуючи вищезазначене, **метою цієї дисертації** є дослідження правової природи та зарубіжного досвіду досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів в Україні, його значення та перспектив використання, а також - розроблення конкретних пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства у цій сфері.

Для досягнення поставленої мети дисертації визначено наступні **наукові завдання**:

1. Проаналізувати правові засади досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів, окреслити його ознаки, основні принципи та висвітлити сучасні досягнення у вказаній проблематиці.
2. З'ясувати сутність поняття "процедура досудового вирішення адміністративного спору", його правову природу, походження, характерні ознаки, види, за якими класифікуються процедури досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів.
3. Дослідити закріплені положення законодавчого регулювання досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів, доктринальні ідеї пріоритетності реалізації національного законодавства у сфері досудового вирішення адміністративних спорів.
4. Охарактеризувати сучасний стан досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері проходження військової служби та визначити місце органів військового управління як суб'єктів владних повноважень адміністративної юрисдикції.
5. Вивчити та узагальнити зарубіжний досвід досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів, запропонувати можливості його застосування для удосконалення відповідного законодавства України.
6. Дослідити механізми досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів у державах Групи Семи (G7) та інших юрисдикціях з найбільш стійкою континентальною правовою системою.
7. З'ясувати особливості природно-правової доктрини походження досудового вирішення адміністративних спорів у державах Групи Семи (G7) та інших юрисдикціях, які розвиваються в умовах англо-американської правової системи.
8. Сформулювати обґрунтовані пропозиції щодо подальшого вдосконалення національного законодавства у сфері досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при здійсненні досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів.

Предметом дослідження є досудовий розгляд та вирішення адміністративних спорів, його законодавче регулювання та зарубіжний досвід.

Методологія дослідження. При проведенні цього наукового дослідження були застосовані загально-філософські, загальнонаукові та спеціально-юридичні методи, використання яких обумовлене вище зазначеною метою дослідження і сприяло виконанню поставлених завдань наукового дослідження. Серед загально-філософських методів необхідними стали діалектичний, аналітичний та герменевтичний методи.

Застосування *діалектичного методу* при проведенні дослідження дозволило розглянути процедури досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів в розвитку та взаємозв'язку із іншими процедурами альтернативного та позасудового вирішення адміністративних спорів в межах правової системи України (підрозділи 1.1, 1.2), а також обґрунтувати закономірний характер формування досудового вирішення адміністративних спорів як окремого виду адміністративних процедур серед інших видів адміністративних процедур, що регулюються нормами адміністративного права; виявити правові традиції та чинники, під впливом яких відбувався розвиток досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів в Україні (підрозділи 1.1, 1.3).

Аналітичний метод дозволив провести системне дослідження правового інструменту досудового вирішення адміністративних спорів з точки зору декількох перспектив, що сприяло глибокому розумінню фундаментальних ідей, принципів, сутності окремих процедур досудового вирішення спору з одночасною ідентифікацією тих проблемних зон нормативного регулювання, що потребують удосконалення у межах національного законодавства (підрозділи 1.3, 1.4, 2.2, 2.3).

Герменевтичний метод застосовувався при дослідженні тексту законодавчих актів, які не давали однозначного розуміння сутності правових

явищ. Із використанням цього методу вдалося розтлумачити окремі тексти законопроектів, вдаючись до вивчення також пояснювальних записок до них та інших нормативно-правових актів, що містять логічний взаємозв'язок із досліджуваними нормами (підрозділи 1.1, 1.3, 2.3).

Стали у нагоді також і загальнонаукові методи, серед яких порівняння, аналіз, дедукція.

Метод *порівняння* був використаний при вивченні зарубіжного досвіду досудового вирішення адміністративних спорів. Так, окремі процедури адміністративного оскарження, адміністративної медіації, консиліації, вирішення справ у спеціалізованих трибуналах зарубіжних держав були висвітлені у порівнянні з тими, що застосовуються в інших юрисдикціях та в Україні (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Метод *аналізу* став основою дослідження при вивченні національної судової практики у справах щодо проходження військової служби та матеріального забезпечення військовослужбовців під час режиму воєнного стану. Зокрема, здійснювався аналіз окремих положень судових рішень в контексті наведення правових позицій судів щодо досудового вирішення спору (підрозділи 1.4, 2.4).

У розрізі наведення характеристик процедур досудового вирішення адміністративного спору як адміністративних процедур був застосований метод *дедукції*. Це дозволило ідентифікувати основні ознаки та принципи порядку досудового вирішення адміністративного спору (підрозділ 1.1).

Метод *моделювання* дозволив сформулювати основні положення законопроекту про внесення змін до окремих законодавчих актів у зв'язку з розширенням правового регулювання процедур досудового вирішення адміністративних спорів, що є додатком до цієї дисертації, а також висвітлити основні аспекти запозичення позитивного зарубіжного досвіду для України з метою впровадження ефективних процедур досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів (підрозділ 2.4).

Логіко-юридичний метод як вид спеціально-наукових методів було застосовано при розмежуванні таких правових явищ як альтернативне вирішення адміністративних спорів, позасудові засоби вирішення спорів (у тому числі і медіація), а також досудові процедури вирішення спорів та процедура врегулювання спору за участю судді (підрозділи 1.1, 1.2).

Формально-логічний метод допоміг сформулювати подані дефініції "досудового врегулювання (вирішення) адміністративного спору", "альтернативного врегулювання (вирішення) спору", "позасудового врегулювання (вирішення) спору", "обов'язкового досудового порядку врегулювання (вирішення) адміністративного спору" (підрозділи 1.1, 1.2, 2.4).

Порівняльно-правовий метод сприяв співставленню різних видів адміністративних процедур досудового вирішення адміністративних спорів в Україні, зарубіжного досвіду досудового вирішення адміністративних спорів різних країн, а також порівнянню особливостей мотивувальної частини судових рішень при дослідженні судової практики у визначеній сфері (підрозділи 1.2, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3).

Теоретичною основою дослідження стали праці вітчизняних та зарубіжних науковців, що досліджували питання особливостей судового розгляду адміністративних спорів, альтернативних способів вирішення спору у сфері публічно-правових відносин, та досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів зокрема. Так, Білуга С. С. присвятив дослідження медіації як способу досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, Рева В. В. - оскарженню рішень, дій або бездіяльності митних органів та їх посадових осіб), Юхтенко Л. Р. – вирішенню публічно-правових спорів у досудовому порядку, Тильчик В. В. - вирішенню адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин, Шинкар Т. І. - медіації в адміністративному судочинстві, Боженко Н. В. - медіації як способу вирішення адміністративних спорів, Белінгіо В. О. - захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації. Також наукові позиції з обраної тематики висловлювали такі вітчизняні правники як Задирака Н. Ю., Грицаєнко О. Л.,

Ківалов С. В., Кройтор В. А., Лученко Д. В., Притика Ю. Д., Ізарова І. О., Школик А. М., Муза О. В., Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А., Петренко Н. О., Щедрін. Р. А., Ханік-Посполітак Р. Ю., Гриценко В. Є., Піддубний Д. І., Сущенко Д. В., Токарева К. С., Проскуракова І. М., Бондаренко О.М., Ковалів М. В., Єсімов С. С., Малашко О.Є., Сластнікова Г. О., Федчишин Д. В. та інші науковці, положення праць яких згадані у тексті дисертації.

Питання особливостей альтернативних та досудових процедур вирішення адміністративних спорів у зарубіжних країнах досліджували такі вчені як Кетрін Бергел, Наталі Лоран-Атталін, Луї Мартін, Алеш Залар, Дакіан Драгош, Богдана Нямту, Пабло Контрерас, Хеннінг Бельц, Антонія Хеш, Гульєльмо Майсто, Філіп М. Лангбрук, Аноеска Буйзе, Мілан Ремак, К. Салем, М. Дойл, Даміан Тейлор, Рютаро Ока, Едвін Т. Вотлі, Стефанос Міціос, Константина Галлі, Костянтина Ніколау, Рікардо Хуан Санчес, Гедимін Валантій, Кокі Янагісава. Хіроюкі Ебісава, Ейчіро Накатані, Ютака Шімоо.

Однак, попри достатню кількість досліджень з обраної тематики, у вітчизняній правовій науці досі не стало предметом вивчення, зокрема, питання запровадження в Україні консиліації та консиліативних комісій як досудового способу вирішення адміністративних спорів, ідентифікації досудового вирішення адміністративного спору як виду адміністративної процедури, надання дефініції обов'язкового досудового вирішення адміністративного спору та збільшення кількості таких процедур у національному законодавстві та юридичній практиці. Не знайшло відображення у сучасних наукових працях і застосування досудового вирішення спорів із органами військового управління щодо проходження військової служби під час режиму воєнного стану. Такі правові питання потребують детального висвітлення та аналізу, їм, поряд із іншими аспектами досудового урегулювання адміністративних спорів, присвячена ця дисертація.

Правову основу дослідження сформуvalи положення Конституції України, міжнародних правових актів урядових організацій (Ради Європи, ЄС), кодексів, законів України, підзаконних нормативно-правових актів

(постанов Кабінету Міністрів України, указів Президента України, наказів центральних органів виконавчої влади, у тому числі із спеціальним статусом), законодавчих актів зарубіжних держав у сфері розгляду та вирішення адміністративних спорів.

Емпіричну базу дослідження становлять наукові та періодичні видання вітчизняних і зарубіжних учених, судова практика національних та іноземних судів, узагальнення судової практики (зведені дайджести), статистичні дані, позиції вітчизняних юристів, адвокатів, органів публічної влади, в яких розтлумачуються окремі питання щодо досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів.

Наукова новизна дисертації полягає в тому, що робота є комплексною науковою працею, в якій проведено детальне дослідження вітчизняного правового регулювання та зарубіжного досвіду процедур досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів, а також запропоновано актуальні зміни до основних законодавчих актів у цій сфері, зокрема відповідний текст законопроекту (додаток до цієї дисертації). Результати дослідження втілені в таких наукових положеннях, що пропонуються до захисту:

уперше:

- надані визначення понять:

- а) досудового урегулювання (вирішення) адміністративного спору як адміністративної процедури, що застосовується адміністративним органом та особою як спосіб вирішення між ними правового конфлікту, є безоплатною, здійснюється без участі суду, та не виключає подальше звернення за судовим захистом у разі недосягнення сторонами бажаного результату вирішення спору;
- б) обов'язкового досудового вирішення адміністративного спору як адміністративної процедури, що в обов'язковому порядку застосовується адміністративним органом та особою з метою вирішення правового конфлікту, є безоплатною, здійснюється без участі суду та не виключає наступне

звернення за судовим захистом у разі недосягнення бажаного результату вирішення спору;

в) альтернативного урегулювання (вирішення) спору як засобу вирішення публічно-правового спору за участі визначених законом органів владних повноважень та спеціально створених інституцій, що здійснюється поза межами судового провадження та може включати досудове вирішення спору, позасудове вирішення спору, а також інші не заборонені законом способи вирішення публічно-правового спору;

г) позасудового урегулювання (вирішення) спору як засобу вирішення публічно-правового спору, що здійснюється на будь-якому етапі його вирішення поза межами судового провадження без участі адміністративного суду та виключає подальше оскарження рішення за його результатами до адміністративного суду;

- запропоновано класифікацію процедур досудового вирішення адміністративних спорів за критеріями: 1) обов'язковості застосування; 2) предмету спору або сфери суспільних відносин, в яких законом передбачено досудове вирішення адміністративного спору; 3) форми проведення;

- за результатами здійсненого аналізу законодавчих положень та судової практики встановлено, що існує об'єктивна необхідність у послідовному впровадженні та належному нормативному закріпленні досудового врегулювання адміністративних спорів у спрах щодо проходження військової служби під час дії режиму воєнного стану;

- запропоновано запровадження в Україні консиліації як засобу досудового врегулювання адміністративного спору, у ході якого консиліатор (посадова особа адміністративного органу) або консиліативна комісія уповноважені консультувати з правових і матеріальних питань шляхом надання офіційних рекомендацій і пропозицій стосовно врегулювання адміністративного спору;

- запропоновано у формі законопроєкту імплементацію до законів України дефініцій "досудового урегулювання (вирішення) адміністративного

спору" та "обов'язкового досудового порядку урегулювання (вирішення) адміністративного спору", "альтернативного урегулювання (вирішення) спору" та "позасудового урегулювання (вирішення) спору" в сфері адміністративних правовідносин;

удосконалено:

- наукові підходи щодо неможливості визнання в Україні медіації як досудової процедури вирішення адміністративного спору, у тому числі і обов'язкової;

- наукові підходи щодо спростування твердження про "немедіабельність" адміністративних спорів та неможливість їх передачі на розгляд в інших формах та іншими засобами, аніж судовий;

- наукові підходи щодо визнання адміністративного оскарження як одного із основних видів досудового розгляду та вирішення адміністративного спору;

- наукові підходи щодо розмежування таких правових інструментів як досудове вирішення адміністративного спору, позасудове вирішення адміністративного спору та врегулювання спору за участю судді;

- формулювання загальної норми щодо строку звернення до адміністративного суду після застосування досудового вирішення адміністративного спору, що міститься в КАС України, та визначення норм інших законів у частині строків досудового урегулювання спорів як спеціальних;

дістали подальшого розвитку наукові положення щодо:

- визначення окремих процедур досудового вирішення адміністративних спорів як видів адміністративних процедур та включення положень щодо них до Закону про адмінпроцедуру;

- розширення переліку нормативно встановлених обов'язкових процедур досудового вирішення адміністративних спорів та поглиблення їх правового регулювання у національному законодавстві;

- систематизації принципів досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів як адміністративної процедури, до яких належать: верховенство права, законність та юридична визначеність; рівність сторін спору перед законом; обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; гарантування права особи на участь у вирішенні спору; гарантування ефективних засобів правового захисту, а також обов'язковість рішення за результатами досудового вирішення адміністративного спору;

- запозичення зарубіжного досвіду країн континентальної правової сім'ї (Німеччини, Нідерландів, Франції, Польщі, Литви, Латвії, Італії) щодо активного застосування обов'язкових порядків досудового вирішення адміністративних спорів, детальної правової регламентації застосування адміністративного оскарження перед зверненням до адміністративного суду;

- використання досвіду Великобританії, США та інших держав англо-американської правової системи в контексті популяризації застосування адміністративної медіації як одного з видів альтернативних способів вирішення адміністративного спору поряд із досудовим вирішенням адміністративного спору.

Практичне значення результатів дисертації полягає у можливості їх використання у:

- *правотворчій діяльності*: під час розробки пропозицій щодо внесення змін до таких основоположних законів, що регулюють адміністративні правовідносини, як КАС України, Закон про адмінпроцедуру, а також до підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють окремі сфери адміністративних правовідносин (постанов Кабінету Міністрів України, наказів центральних органів виконавчої влади, інших нормативно-правових актів). Зокрема, положення Проекту Закону України щодо внесення змін до законодавчих актів у зв'язку з розширенням правового регулювання процедур

досудового вирішення адміністративних спорів, що є додатком до цієї дисертації, потенційно може стати підґрунтям для внесення наступних змін;

- *правозастосовній діяльності*: під час розгляду та вирішення спорів у досудовому порядку органами владних повноважень та іншими спеціалізованими інституціями;

- *науково-дослідній діяльності*: для подальшого розвитку науки адміністративного та адміністративного процесуального права, зокрема при удосконаленні вчення про інститути та субінститути адміністративного права та процесу; також наукові висновки дисертації можуть стати основою для розвитку теорій та концепцій у межах міждисциплінарних вчень про альтернативне вирішення спорів, досудове вирішення спорів, позасудове вирішення спорів, адже такі наукові положення про такі інструменти є частиною науки не лише адміністративного права, а і цивільного, господарського права, в межах яких досліджуються вказані механізми;

- *освітній діяльності*: під час підготовки навчальних матеріалів та викладання таких курсів в закладах вищої освіти як "Адміністративне право", "Адміністративне судочинство", "Адміністративні процедури", "Альтернативні способи вирішення спорів", "Публічне адміністрування (публічне управління) у правовій системі зарубіжних країн", дисциплін вибіркового блоку "Адміністративне право та адміністративне судочинство" для здобувачів ОР "Магістр" денної та заочної форм навчання.

Упровадження результатів дисертації. Попереднє впровадження результатів дисертації було, зокрема, здійснено авторкою у співпраці із науковим керівником при підготовці наукових висновків під час здійснення наукової експертизи законопроектів, що надходили для розгляду від профільних комітетів Верховної Ради України у сфері адміністративних та адміністративних процесуальних правовідносин, а також у діяльності Всеукраїнської асоціації адміністративних суддів, про що до цієї дисертації додані акти впровадження таких результатів.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, в якій висвітлені власні ідеї, висновки і розробки авторки, що повністю відображають поставлені завдання дисертації. Так, 4 із 5 наукових статей виконані авторкою самостійно в повному обсязі. Наукова стаття під назвою "Особливості досудового вирішення адміністративних спорів Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії: позитивний досвід для України" виконана здобувачем у співавторстві із науковим керівником Діхтієвським Петром Васильовичем, внесок здобувача у підготовку цієї публікації становить 75 %.

Публікації та апробація результатів дослідження. Основні висновки і теоретичні положення дослідження знайшли відображення у 12 публікаціях (5 наукових статтях, 4 із них опубліковано у фахових виданнях України, 1 одноосібний розділ монографії за темою дослідження є частиною Колективної монографії за загальною редакцією П. Діхтієвського, В. Пашинського, опублікованої в м. Рига, Латвія, рекомендованої до друку Вченою радою Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол №14 від 30 травня 2022 року) та 7 тезах виступів на науково-практичних конференціях).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, двох розділів, які, своєю чергою, складаються з восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг наукової роботи становить 229 сторінок, із яких на 175 сторінках міститься основний текст роботи. Список використаних джерел нараховує 207 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ПРАВОВА ПРИРОДА ДОСУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

1.1 Правові засади досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів

Основними характеристиками адміністративних спорів є те, що вони пов'язані з повноваженнями владних суб'єктів; порядок, точна процедура їх вирішення встановлюється законом, ці спори містять публічний інтерес і тому вирішувати їх має виключно суд. Здавалося б, ці твердження є очевидними і навіть аксіоматичними, проте, вони можуть бути спростовані в контексті дискусії про імплементацію процедур розгляду і вирішення адміністративних спорів без звернення досуду, а саме – в досудовому порядку. У цьому дослідженні висвітлені сучасні досягнення українських та іноземних правників, законодавця у вказаній проблематиці, а також визначено основні перепони, які слід подолати у вітчизняній правовій системі на шляху до повноцінного впровадження досудового вирішення адміністративних спорів.

Насамперед, важливо проаналізувати співвідношення понять адміністративний спір, публічно-правовий спір; дати визначення таким поняттям як досудове вирішення спору, позасудове вирішення спору, альтернативне вирішення спору, адже не кожне з них міститься в чинних нормах права. Головне завдання – це надати максимально точну дефініцію правового інструменту досудового розгляду і вирішення адміністративних спорів, окреслити його основні ознаки та ключові принципи.

Як відомо, в адміністративному, адміністративному процесуальному законодавстві України закріплено визначення поняття публічно-правового спору. Так, відповідно до ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (надалі – "КАС України") публічно-правовий спір - спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на

виконання делегованих повноважень, і який виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі [1]. Однак, також в цій же нормі законодавець встановлює поняття адміністративної справи, що тлумачиться як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір. Законодавець обрав метод надання законодавчої дефініції саме таким способом, хоч формулювання "адміністративний спір" є більш конкретним, адже визначає саме належність категорії спорів до окремої юрисдикції – адміністративної, в той же час окреслює і предмет такого спору, адже перелік спорів, що вирішуються в судах адміністративної юрисдикції, обов'язково визначається на нормативному рівні. В той же час термін "публічно-правовий спір" у своєму змісті дозволяє допускати неоднозначне тлумачення, наприклад, спір у випадку вчинення кримінального правопорушення також є публічно-правовим, адже зачіпає публічний інтерес. Так само і спори, що належать до конституційної юрисдикції, також можна назвати публічно-правовими, саме тому законодавець і зробив відповідне уточнення щодо них в ч. 2 ст. 19 КАС України [1].

Деякі науковці вказують, що справедливо вживається категорія "адміністративно-правовий спір", оскільки вона може об'єднувати ознаки, характерні для правових конфліктів, розв'язання яких як у судовому, так і в адміністративному порядку потребує запровадження спеціальних правил [2, с. 8]. Вони також наводять тезу про те, що адміністративно-правовий спір у вузькому значенні можна сприймати як конфлікт, що виник з адміністративно-правових відносин, а в широкому – як пов'язаний з правовідносинами будь-якої галузевої належності, однак які зумовлені управлінською діяльністю представників влади [2, с. 11]. Адміністративно-правовий спір пропонують визначати як юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з

одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з другого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватися як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник [2, с. 24].

А. М. Апаров під адміністративним спором розуміє пов'язаний із законністю адміністративного акту спір, на вирішення якого має право, з одного боку, приватний суб'єкт, якщо він вважає, що адміністративний акт обмежує яке-небудь його право або безпосередній, заснований на законі особистий інтерес, а з іншого боку державний орган, якщо він вважає, що адміністративним актом порушений закон на користь приватної особи [3].

Відповідно до висновків М. В. Калантай спір вважається адміністративним, якщо його основне юридичне питання є питанням адміністративного права [4, с. 79]. Адже, дійсно, предметом судового розгляду у справах, що виникають із публічно-правових відносин, може бути широке коло відносин, які регулюються нормами різних галузей права.

Більше того, Д. Лученко у своїх ранніх дослідженнях надзвичайно точно підмітив, що ознакою адміністративно-правового спору є його характеристика як різновиду публічно-правового спору; усі правові спори, з огляду на тип правовідносин, в яких вони виникають, інтерес, яким зумовлені ці відносини, та суб'єктний склад спору, можна поділити на приватно-правові й публічно-правові [5, с. 150].

Суддя Житомирського окружного адміністративного суду І. Е. Черняхович по суті також підтверджує вище викладену думку Д. Лученка. Він провів дослідження, де проаналізував такі правові явища як "публічно-правовий конфлікт", "державно-правовий конфлікт", "адміністративно-правовий спір", і підсумував, що адміністративно-правовий спір виникає у зв'язку зі здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами державної влади в процесі здійснення державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; реалізації

повноважень виконавчої влади; надання адміністративних послуг; внутрішньої організації та діяльності апарату усіх державних органів; проходження державної служби; реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права [6, с. 111].

Практикуючі юристи також оперують поняттям адміністративного спору. Наприклад, на офіційному веб-сайті української юридичної фірми "Легалекс" вказують про можливість вирішення адвокатами цієї компанії адміністративних спорів як публічно-правових спорів, що виникли між суб'єктами владних повноважень з одного боку та юридичними або фізичними особами з іншого боку, основною характерною особливістю яких є те, що в них обов'язково повинен бути представлений стороною суб'єкт владних повноважень, яким є державна установа або її службова чи посадова особа [7].

Варто звернути увагу на те, що під адміністративними спорами в тексті Рекомендації (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 5 вересня 2001 року (надалі - "Рекомендація (2001) 9") розуміються будь-які спори, в яких стороною є адміністративний орган, незалежно від того, чи виник цей спір із цивільно-правових (стягнення заборгованості за цивільним договором), адміністративно-правових (оскарження адміністративного акта, під яким розуміють правомірні і протиправні акти-документи та акти-дії), чи інших відносин [8]. Звичайно, таке визначення адміністративного спору є надто широким для національної правової системи.

На перший погляд можна констатувати, що поняття "публічно-правовий спір" та "адміністративний спір" насправді є тотожними, адже в КАС України поняття "публічно-правовий спір" є єдиним, і не закріплено окрему дефініцію адміністративного спору [1]. Але шляхом логічних взаємозв'язків та аналізу окремих досліджень науковців слід дійти правильного висновку, що ці правові категорії співвідносяться як ціле і частина. Під адміністративним спором

мається на увазі спір, який потенційно належатиме до юрисдикції адміністративного суду.

У цьому дослідженні вживатиметься саме поняття "адміністративний спір" з метою виправданого і належного уточнення, що мова йде саме про спори адміністративної юрисдикції. Разом з тим, вживатиметься і поняття публічно-правовий спір у значенні адміністративний спір, адже саме це формулювання містить КАС України.

У наукових, навчальних та інших інформаційних джерелах в контексті способів вирішення правових конфліктів, які не пов'язані із судовими, згадують такі поняття як досудове, позасудове та альтернативне вирішення спорів. Ці правові інструменти, на нашу думку, вкрай рідко підлягають правильному і логічному розмежуванню як в законодавстві, так і в судовій практиці та доктрині адміністративного права та процесу. Лише окремі дослідники зазначають про очевидну різницю між наведеними поняттями.

Наприклад, Р. Ханік - Посполітак досить влучно стверджує, що "досудове" слід тлумачити як те, що передує зверненню до суду; "альтернативне" передбачає якраз пошук альтернативного механізму, який дозволяє вирішити спір по суті без звернення до суду; "позасудові" - це ті механізми, які застосовуються за межами судового провадження [9, с. 40].

Л. Р. Юхтенко вказує, що існує диференціація "тих способів, які застосовуються до того як особа звертається до суду; тих способів, які застосовуються до початку судового процесу; тих способів, які застосовуються у позасудовому порядку" [10, с. 53]. Однак також пояснюється, що "публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, часто називають "немедіабельними", що не можуть бути вирішені мирним шляхом, адже обов'язковою стороною спору є суб'єкт владних повноважень, який не може піти на компроміс із другою стороною" [10, с. 128].

Вказану точку зору відображає таким же чином і судова практика. Так, у рішенні Київського апеляційного адміністративного суду зроблені

однойменні висновки, відповідно до яких під досудовим вирішенням спору слід розуміти врегулювання спірних питань між сторонами у позасудовому порядку (тобто, у будь-якому не судовому порядку) [11]. В. А. Кройтор підкреслює, що досудове врегулювання спору є сукупністю заходів, які можуть виконуватися стороною з порушеними правами для безпосереднього вирішення спору зі стороною-порушником [12, с. 198].

Таким чином, досудовий порядок вирішення спору тлумачиться як будь-який несудовий порядок, і фактично ототожнюється із позасудовим. Такий висновок є хибним, адже насправді між цими засобами вирішення спору прослідковується очевидна різниця.

Порівняно нещодавно в Україні було зроблено глобальний крок до розвантаження судової системи і прийнято Закон України "Про медіацію" (надалі – "Закон про медіацію"). Саме при опрацюванні положень цього нового для вітчизняної нормативної бази Закону ми вперше можемо обґрунтовано говорити про законодавчо встановлену і об'єктивно видиму різницю між досудовим вирішенням спору за КАС України та Конституцією України (ст. 124) і позасудовою процедурою медіації [13, с. 882].

Медіація - позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура. Саме тому об'єктивно не можна говорити про медіацію, коли мова йде про досудове вирішення спору. Ці поняття на законодавчому рівні є абсолютно різними. Додатковим доказом істинності цього твердження є норми ст. 122 КАС України. Відповідно до ч. 4 цієї статті якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк; в той же час згідно з ч. 6 цієї статті проведення медіації не впливає на перебіг строку звернення до адміністративного суду [1]. Закон про медіацію не передбачає можливості оскарження до суду самого рішення за результатами медіації [14], в той час як процедура досудового вирішення адміністративного спору розуміється як така, що передує судовому (у разі

відсутності її позитивного результату) і рішення за результатами саме досудового врегулювання адміністративного спору може прямо оскаржуватися до адміністративного суду.

Проте, В. Тильчик під обов'язковим досудовим порядком урегулювання спору розуміє саме інструменти медіації. Він зазначає, що, незважаючи на наявність у нормативно-правових актах вказівки на можливість обов'язкового досудового вирішення спорів в публічно-правових відносинах такі положення важко впровадити, адже органи публічної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; тому медіацію в публічно-правових відносинах можливо запровадити лише за умови чіткого визначення обсягу дискреційних повноважень владних суб'єктів [15, с. 343].

Також Н. В. Боженко обґрунтовує поняття та зміст медіації як одного із засобів досудового врегулювання адміністративних спорів. Вона пояснює, що висока ефективність медіації визнана європейським співтовариством на досудовому етапі, тому медіацію слід визначати як досудове врегулювання адміністративних спорів [16, с. 1]. Також науковець в контексті впровадження міжнародного досвіду досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні досліджує саме можливість медіації. Дослідниця навіть запропонувала варіант законодавчого закріплення переліку справ, які підлягають обов'язковому досудовому врегулюванню (обов'язковій медіації), зокрема щодо спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; стягнення податків і зборів; стягнення заборгованостей з комунальних платежів [16, с. 11-12].

Також 2019 року було зареєстровано законопроект щодо діяльності в сфері медіації від народного депутата України Ю. Р. Мірошниченко, який визначав правові засади та порядок проведення медіації як, зокрема, досудової та позасудової процедури врегулювання конфлікту (спору) [17], що насправді вже містив контраверсійні твердження про медіацію як одночасно досудову і позасудову процедуру.

С. С. Білуга стверджує, що досудове вирішення адміністративно-правового спору це добровільна, конфіденційна, безоплатна процедура узгодження позицій сторін адміністративного процесу за допомогою судді-посередника (медіатора) з метою укладання угоди, що затверджується ухвалою суду; він уперше обґрунтував доцільність повного відмежування процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів від адміністративного судочинства та від приватної медіації [18, с. 15]. Разом з тим, він вважав вирішення спору за участю судді-медіатора засобом досудового вирішення адміністративного спору, що є не досить влучним твердженням з огляду на запропоноване нами дослідження.

Всупереч різним судженням, наприклад, О. В. Муза у досудовому врегулюванні спору за участю судді виділяє правові та процесуальні особливості, де серед останніх є такі, що характеризують процесуальні умови застосування, процесуальний порядок застосування або строк застосування, і, доходить до висновку, що процедура врегулювання спору за участю судді є досудовою [19, с. 141].

Разом з тим, ми наголошуємо, що врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті, але фактично це відбувається вже після звернення сторін за судовим захистом, об'єктивно цей інструмент застосовується в загальних межах судового процесу і з допомогою професійного судді. Тобто він доступний лише тим суб'єктам, що вже прийняли рішення звернутися до суду. Решті учасників спірних правовідносин, які ще знаходяться на стадії конфлікту без участі суду, ця опція не є доступною [13, с. 884]. Саме тому процедура врегулювання спору за участю судді не є за своєю суттю "досудовою".

Відповідно до ч. 1 ст. 184 КАС України врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті [1]. Тобто фактично цей спосіб вирішення спору використовується до вирішення справи судом у процесуальному порядку, але в той же час цей етап застосовується вже після звернення до суду і ця процедура проводиться

суддями конкретного суду. Саме тому і виникають складнощі у трактуванні, адже досудовим спосіб цей назвати неможливо з двох основних причин. Перша причина – рішення за результатами процедури не оскаржується до суду, тобто у разі відсутності результату врегулювання судовий процес починається спочатку, наради за участю судді не беруться до уваги. І друга причина – ця процедура все ж таки не є відокремленою від суду, як до прикладу та ж медіація, яка зовсім не має зв'язку із судом. У той же час врегулювання адміністративного спору не є позасудовою процедурою, бо фактично проводиться в межах того ж таки суду.

За логічним і семантичним значенням процедуру врегулювання спору за участю судді слід вважати саме альтернативним вирішенням спору, але остаточно її такою законодавцем досі не названо. Ця процедура на нормативному рівні не є ні досудовою, ані позасудовою.

Л. Р. Юхтенко спробувала систематизувати способи досудового врегулювання спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у три групи за критерієм змісту правовідносин:

- 1) альтернативне вирішення спорів (примирення, медіація);
- 2) компроміс у справах про порушення митних правил;
- 3) адміністративне оскарження у податкових правовідносинах [10, с. 187].

Дослідниця вважає альтернативне вирішення адміністративних спорів різновидом досудового врегулювання таких спорів, хоча об'єктивно останнє є значно вужчою категорією за альтернативне вирішення адміністративних спорів.

Так, С. В. Ківалов використовує доволі влучний термін "несудові способи захисту", вказуючи, що проблематичним є формулювання моделей таких способів врегулювання адміністративних спорів за відсутності усталеного розуміння співвідношення їх різних форм і видів [20, с. 7].

Н. Ю. Задирака обґрунтовано зауважує, що оскільки публічно-правові відносини мають низку особливостей та відмінностей, доцільно передбачити і

різницю в обранні підходу до визначення сутності досудового врегулювання спорів, що впливають із публічно-правових відносин, та встановлення способів досудового врегулювання [21, с. 138]. Водночас, науковець робить висновок про те, що категорія "досудовий" охоплює як процедури, які застосовуються при здійсненні альтернативного вирішення спорів, так і процедури позасудових способів [21, с. 139]. Така позиція підлягає сумніву, адже альтернативне вирішення спору передбачає як позасудові засоби вирішення спору, так і досудові.

О. М. Спектор також відзначила відсутність єдиної термінології для позначення "несудових" способів врегулювання спору та спірність належності деяких способів вирішення спорів до цієї категорії, базовим терміном для визначення несудових способів врегулювання правових спорів обрано знову ж таки "альтернативне вирішення спору" та запропоновано як альтернативні правосуддю розглядати недержавні способи вирішення правових конфліктів [20, с. 6-7].

Головними ознаками альтернативного вирішення спору визнають їх здійснення: 1) не судом, тобто поза судовою процесуальною формою; 2) не будь-якими іншими органами державної влади; 3) у неформальній обстановці. Хоча водночас відзначають, що самостійність і самодостатність процедури адміністративного оскарження, а також її цілковита відокремленість від адміністративного судочинства дають підстави визначити її як альтернативу адміністративному судочинству [20, с. 7].

Водночас, С. В. Ківалов, говорячи про досудове врегулювання адміністративно-правових спорів, фактично відносить до нього і процедури примирення, і процедури за участю медіатора [20, с. 15], що, як ми розуміємо, підлягає обґрунтованому сумніву.

У той же час, до незалежних позасудових органів відносять омбудсменів, парламентських уповноважених, публічних захисників, медіаторів й інших подібних органів чи осіб, відповідальних за перевірку

законності та справедливості рішень, прийнятих органами публічної влади [22, с. 62].

Тож, здійснивши ґрунтовний аналіз найбільш аргументованих позицій вчених, ми пропонуємо такі *види альтернативного вирішення адміністративних спорів* для вітчизняної правової системи як: *позасудове вирішення спору, підвидом якого є медіація; врегулювання спору за участю судді; досудовий розгляд та вирішення спору*. Цей підхід з нашої точки зору є найбільш мотивованим та логічно обґрунтованим. Хоча в практиці зарубіжних держав зустрічаються й інші неординарні форми альтернативного вирішення адміністративних спорів (діяльність омбудсмена з публічного інтересу, діяльність спеціалізованих трибуналів тощо). Прогресивним індикатором такого підходу є виокремлення досудового порядку вирішення спору з-поміж всіх інших альтернативних засобів вирішення адміністративних спорів, адже досудове вирішення адміністративного спору є за своєю природою унікальним і за основними ознаками не може співпадати із жодним із вище перерахованих засобів вирішення спорів.

Д. Лученко стверджує, що прикметник "досудовий" вказує на нібито нерозривний зв'язок судового і досудових засобів оскарження, тоді як останні, хоча і можуть передувати судовому розгляду адміністративного спору, становлять окремий спосіб захисту прав, використання якого далеко не завжди тягне за собою судовий розгляд і тим більше не впливає на перебіг останнього [23, с. 98]. Він зазначає досить коректно, що адміністративне оскарження насправді знаходиться у нерозривному зв'язку із нормами адміністративного процесу [23 с. 98].

Цей нерозривний зв'язок проявляється, зокрема в тому, що: а) відповідно до п. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України у разі незастосування обов'язкового досудового вирішення спору, суд повертає позовну заяву і не відкриває провадження [1]; та б) у разі наявності судового рішення в адміністративній справі, адміністративний орган не вирішує справу в досудовому порядку, адже в цьому немає сенсу, оскільки судове рішення є

обов'язковим і може бути переглянуте лише у встановленому законом порядку судом вищої інстанції.

Поняття досудового вирішення спору дійсно не визначено законодавцем. До прикладу, І. А. Балюк також присвятила своє дослідження досудовому вирішенню спору, зокрема і наданню відповідної дефініції саме у сфері господарського права. Вона першочергово ідентифікує як досудове вирішення господарського спору саме подання претензії однією стороною іншій, і вказує, що в процедурі досудового врегулювання господарського спору участь судді не передбачена [24, с. 174]. Дослідниця надає дефініцію досудового вирішення господарського спору як самостійного правового інституту, норми якого містяться в різних нормативно-правових актах; обов'язкове застосування досудового вирішення спору потребує прямих вказівок в нормах матеріального законодавства та визначення наслідків його недотримання в процесуальному законодавстві [24, с. 180].

Види досудового вирішення адміністративного спору також законодавцем не встановлюються. Водночас, відповідно до пункту 56.18 ст. 56 Податкового кодексу України (надалі – "Податковий кодекс") процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору [25]. 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 (надалі – "Порядок розгляду скарг платників податків"), згідно з яким процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору [26]. Однак, з огляду на те, що наведений припис розміщено в галузевому законодавчому акті, то коректно припускати, що він стосується лише податкових правовідносин. Жоден інший закон чи підзаконний нормативно-правовий акт такого положення не містить, хоча в Україні існує фактично безліч подібних процедур. Знову ж таки, це лише непрямі припущення, що випливають із аналізу чинних норм законодавства, в

той час як нормативно закріпленої дефініції досудового вирішення адміністративних спорів на сьогодні не встановлено.

За аналогією з твердженням щодо претензійної процедури в господарських правовідносинах, в адміністративних правовідносинах зважаючи на їх специфіку таким досудовим порядком вирішення спору є адміністративне оскарження, при чому, воно застосовується не лише в податкових правовідносинах.

Одну зі спроб надання визначення досудовому врегулюванню спору, зроблено у рішенні Верховного Суду (надалі – "ВС"), де стверджується, що досудове врегулювання спору - це вчинення сукупності дій, за допомогою яких юридичний конфлікт вирішується без звернення до суду шляхом досягнення угоди між сторонами або відмови однієї або обох сторін від взаємних претензій; застосування або незастосування інституту досудового врегулювання спорів є виключним правом особи, за винятком встановлених у законі випадків [27].

Окрім того, ВС підкреслює, що законодавство не містить чіткого визначення поняття досудового врегулювання спору; у випадках закріплення обов'язкового досудового врегулювання спору норми повинні містити послідовність дій учасників спору та форму їх вираження (наприклад, звернення зі скаргою, вимогою чи в іншій формі) з метою досягнення угоди між сторонами [28].

Суддя Хмельницького окружного адміністративного суду О. Шевчук обґрунтовано вказує, що Конституція України передбачила досудове врегулювання спорів, проте сама процедура досудового врегулювання спору законом не закріплена; доки така процедура не буде встановлена, то реалізувати таку норму Конституції України неможливо. Він наголошує, що потрібно правильно вживати в нормативно-правових актах терміни "досудове врегулювання", "альтернативне вирішення" та "позасудове врегулювання" спорів, оскільки в законах України вони закріплені по-різному. Розмежування

цих категорій впливатиме на процедуру, яку слід встановити законом та використовувати в кожному конкретному випадку [29, с. 129].

Така ж ситуація складається в законодавстві України і щодо принципів досудового вирішення адміністративних спорів. Адже досить важливо встановити чіткі принципи правового інструменту, якщо законодавство не окреслює визначеного переліку його видів і засобів. Чинні норми наразі не містять переліку принципів здійснення досудового розгляду і вирішення адміністративних спорів.

Одна з перших спроб визначити на доктринальному рівні основоположні принципи досудового вирішення адміністративних спорів належить науковцю С. Білузі. Саме він охарактеризував принципи досудового врегулювання адміністративних спорів як систему загально-правових, міжгалузевих та спеціальних принципів, які засновані на ідеях демократизму, гуманізму, соціальної справедливості, законності, кореляції прав та обов'язків, невід'ємності природних прав людини, вищої цінності людського життя, охорони честі і гідності особистості, пріоритетності норм міжнародного права, вищої сили Конституції, верховенства права [18, с. 10]. Із цими висновками слід погодитися і покласти їх в основу нормативної дефініції принципів досудового вирішення адміністративних спорів.

Однак, С. Білуга стверджував також і про те, що до досудового вирішення адміністративних спорів слід віднести посередництво (медіацію), тому він визначав і такі міжгалузеві принципи як офіційність; незалежність судді-медіатора; диспозитивність; всебічність, повнота і об'єктивність вивчення усіх матеріалів справи; дотримання вимог використання державної мови [18, с. 10]. Ми ж наполягаємо на тому, що такі принципи є насправді принципами здійснення медіації, але не досудового вирішення адміністративного спору.

Л. Р. Юхтенко називає принципами адміністративної процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів вихідні положення імперативного характеру, які становлять зміст правових вимог, згідно з якими

здійснюється процедура досудового врегулювання, а саме - вища імперативність; фундаментальне значення; незмінність, передбачуваність процедури; офіційність та упорядковуюче значення; послідовність здійснення досудового врегулювання [10, с. 189].

Окрім того, відповідно до ст. 4 Закону України "Про адміністративну процедуру" (надалі – "Закон про адмінпроцедуру") її основними принципами є верховенство права, у тому числі принцип законності та юридичної визначеності; рівність перед законом; обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування ефективних засобів правового захисту [30].

Якщо ми стверджуємо про фактичну належність досудового розгляду і вирішення адміністративного спору до адміністративних процедур, то вище наведені принципи виправдано можуть поширюватися і на досудове врегулювання адміністративного спору.

Окремим важливим питанням щодо правової природи застосування досудового вирішення адміністративного спору є питання права чи обов'язку. Права особи – це можливості, необхідні для її існування і розвитку, що об'єктивно визначаються досягнутим рівнем економічного, духовного і соціального розвитку людства, це блага, реалізації яких може особа вимагати від держави, і що закріплені в законах чи інших нормативних актах; це ті об'єктивні можливості, які особа реалізує за своїм бажанням, без примусу і за відсутності будь-якої відповідальності за її невикористання [31, с. 190].

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [32].

Так, особа у спірних правовідносинах ні в якому разі не зобов'язана застосовувати будь-які способи захисту. Тож логічним і виправданим є твердження про те, що кожен учасник адміністративного спору має право в будь-який момент при виникненні порушень щодо її прав, законних інтересів з боку органів публічної адміністрації або звернутися відразу до суду, або ж застосувати спершу інші механізми для вирішення спору – досудові. А потім, також виключно з власної волі, після завершення досудової процедури вирішення спору, за особою ще залишається право подальшого звернення за судовим захистом [31, с. 191].

В той же час, сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом [1]. Таким чином, ми розуміємо, що законодавець визначає застосування досудового врегулювання спору, зокрема в адміністративному праві, не лише як право, але і в окремих випадках як обов'язок для приватного суб'єкта. Такий правовий феномен є унікальним і саме тому потребує детальної нормативної регламентації, особливо в частині його обов'язкового застосування.

Так, О. Ф. Скакун зазначає, що юридичним обов'язком є гарантована законом міра суспільне необхідної і доцільної поведінки особи, об'єктивно обумовлена потребами існування та розвитку інших осіб, соціальних груп, націй, людства [33, с. 183]. Можливість у особи використання досудового засобу вирішення спору може стати її обов'язком, тобто дією, яка є необхідною при реалізації наступного кроку захисту прав – судового. Складається ситуація, коли при існуванні норм права, що встановлюють обов'язковість досудового врегулювання спору, право особи трансформується в обов'язок. Тут слід говорити про подвійну правову природу застосування досудового вирішення спору в окремих випадках – як права і як обов'язку. Звичайно, такий обов'язок не є безумовним і не передбачає заходів відповідальності за його невиконання. Іншими словами, особа може не застосовувати процедуру обов'язкового досудового вирішення спору, але

разом з цим вона позбавляється можливості і права на судовий захист у такому спорі. Проте, наразі прямих норм про обов'язкове досудове врегулювання спору в адміністративних відносинах законодавством майже не встановлено. В окремих нормативно-правових актах містяться положення, які опосередковано за своєю суттю вказують на закріплення обов'язку досудового врегулювання спору [31, с. 192].

Враховуючи здійснений аналіз наукових позицій вчених-правників у взаємозв'язку із окремими нормами законодавства, ми можемо сформулювати власну комплексну дефініцію досудового вирішення адміністративного спору, яка потенційно може стати основою для внесення змін до Закону про адмінпроцедуру, КАС України та інших нормативно-правових актів у сфері адміністративних правовідносин.

Отже, *досудове вирішення адміністративного спору* – це ефективна безоплатна нормативно встановлена процедура вирішення спору за участю суб'єкта владних повноважень без участі суду, що не виключає наступне звернення до останнього в разі відсутності її позитивного результату.

Досудовий розгляд та вирішення адміністративного спору – це один із засобів альтернативного вирішення адміністративного спору. До досудового вирішення спору не належить медіація як вид позасудового врегулювання спору, а також процедура урегулювання спору за участю судді. Досудове вирішення адміністративного спору – це адміністративна процедура, яка може бути як добровільною до застосування, так і обов'язковою. Конкретною процедурою досудового урегулювання адміністративного спору, серед іншого, є адміністративне оскарження.

1.2 Поняття, сутність та види процедур досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів

Під процедурами досудового вирішення адміністративних спорів розуміють його окремі способи застосування, які відрізняються за сукупністю

суттєвих ознак. В цьому контексті об'єктивно можна виокремити декілька критеріїв, за якими класифікуються процедури досудового вирішення адміністративних спорів.

Так, за критерієм обов'язковості застосування досудового вирішення адміністративних спорів виділяють: (а) добровільне - за бажанням сторін адміністративного спору і (б) обов'язкове, незастосування якого породжує юридичні наслідки, зокрема перешкоди при зверненні до адміністративного суду.

Спеціальні закони встановлюють низку процедур досудового врегулювання адміністративного спору, що передують зверненню суб'єкта до адміністративного суду і мають диспозитивну природу; обрання варіанта дій в умовах виникнення спору – вдаватися до досудового врегулювання чи відразу звертатися за судовим захистом – віднесено на розсуд сторони спору [21, с. 138].

Сторона після неефективного досудового вирішення спору може звернутися безпосередньо до адміністративного суду. Такі законодавчі можливості є дійсно своєрідним прогресивним інструментом, адже далеко не всі адміністративні спори можна вирішити в досудовому порядку, для досить невеликої кількості адміністративних відносин передбачені норми про досудове врегулювання. Такі добровільні можливості використання досудового розгляду і вирішення спору лише суттєво впливають на процес захисту прав особи, але не перешкоджають йому. Наприклад, згідно зі ст. 122 КАС України, особа, яка застосувала досудовий порядок вирішення адміністративного спору, має вже не шестимісячний строк звернення до суду, а тримісячний, який вираховується з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень [1].

Законодавство України не містить єдиного переліку диспозитивних за природою процедур досудового вирішення спорів, а також не називає такі об'єктивно існуючі процедури досудовими порядками, щоб їх можна було

ідентифікувати та безспірно застосувати до них норму про зменшений строк звернення до адміністративного суду. Наразі винятковим випадком прямого закріплення в законі досудового порядку врегулювання спору у відносинах із органом владних повноважень є ст. 56 Податкового кодексу [25] та п. 2 Порядку розгляду скарг платників податків [26]. Ці норми встановлюють, що процедура адміністративного оскарження в податкових правовідносинах вважається досудовим порядком врегулювання спору.

Другий вид процедур досудового вирішення адміністративних спорів – обов’язкові – ті, застосування яких фактично відкриває особі можливість звернутися за судовим захистом. В той же час їх незастосування означає, що особа поки не використала гарантовану законом можливість захисту права в досудовому порядку і не може претендувати на пряме звернення до суду у разі виникнення адміністративного спору. Такі законодавчі механізми вже є досить поширеними і активно застосовуваними в правових системах зарубіжних країн. У національній же правовій системі суди і представники доктрини адміністративного права мають впродовж останніх тридцяти років неоднозначні позиції щодо впровадження і використання обов’язкового досудового вирішення спорів.

Реальна дія обов’язкового досудового вирішення спорів є надзвичайно важливою у контексті функціонування судової системи та її розвантаження. Адже що більше існує таких процедур, тим менше справ надходить до адміністративних судів, і тим повільніше вони надходять. Як наслідок – суди отримують достатні ресурси на вирішення складних і термінових спорів. Однак, у той же час такий інститут здається дещо неоднозначним з точки зору демократизму, верховенства права, доступу до правосуддя. Бо фактично встановлення обов’язкового досудового порядку вирішення адміністративного спору позбавляє сторону звернутися відразу до суду і об’єктивно є перешкодою в реалізації права на доступ до правосуддя.

Наразі в Україні у сфері адміністративно-правових відносин існує щонайменше одна така обов’язкова процедура вирішення спору, але, тим не

менш, на її прикладі досить яскраво можна простежити основні переваги і проблеми її передбачення в законодавстві.

Так, можливість законодавчого закріплення досудового порядку вирішення спору безпосередньо встановлена ч. 3 ст. 124 Конституції України, відповідно до якої законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору [32]. Ч. 1 ст. 17 КАС України встановлює можливість існування обов'язкових заходів врегулювання спору [1]. Така процедура передбачена ст. 51 Закону України "Про Вищу раду правосуддя" (надалі – "Закон про ВРП"), що встановлює право судді оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя (надалі – "ВРП") [34]. Вказана норма не іменує цю процедуру прямо обов'язковим врегулюванням спору. Так, скажник має право оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до ВРП за наявності дозволу Дисциплінарної палати [34]. Скарга може бути подана виключно до ВРП. Далі згідно зі ст. 266 КАС України на рішення ВРП, ухвалене за результатами розгляду скарги на рішення її Дисциплінарної палати, може бути подана скарга до Великої Палати ВС, така скарга розглядається за правилами касаційного провадження [1].

Ситуація недосконалого законодавчого врегулювання обов'язкового досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні зумовлює непоодинокі помилки в правозастосуванні, що у свою чергу спричиняє порушення прав та законних інтересів осіб, що зайвий раз доводить гостру необхідність належного нормативного врегулювання таких процедур.

Наприклад, показовою у цьому контексті є справа щодо проходження публічної служби. Суть спору полягала в тому, що Міністерство оборони України (надалі - "Міноборони") в особі Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка звернулося з позовом до приватної особи, в якому просило стягнути з відповідача на користь позивача витрати, пов'язані з утриманням приватної особи у вищому військовому навчальному закладі [28]. У цій справі суди першої та апеляційної інстанції

дійшли висновку, що приписами ст. 25 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" (надалі - "Закон про військову службу"), згідно з якими у разі відмови від добровільного відшкодування витрат таке відшкодування здійснюється у судовому порядку [35], визначено випадок обов'язкового досудового врегулювання спору. Суд визначив, що позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору, що є підставою для повернення позовної заяви [28]. Скаржник зазначив, що жоден нормативно-правовий акт не містить положень, які б зобов'язували позивача звернутися до відповідача з вимогою про відшкодування у добровільному порядку витрат, пов'язаних з утриманням у військовому навчальному закладі, тому вказані положення не можна вважати такими, що встановлюють досудове врегулювання спору [28]. ВС підтримав позицію скаржника і спростував висновки судів нижчих інстанцій, встановивши, що стаття 25 Закону про військову службу не передбачає обов'язкового порядку досудового врегулювання спору [28]. Із рішення ВС випливає, що законодавство не містить чіткого визначення поняття досудового врегулювання спору.

Виходячи з аналізу викладених норм та практики ВС, досудове врегулювання спору - це вчинення сукупності дій, за допомогою яких юридичний конфлікт вирішується без звернення до суду шляхом досягнення угоди між сторонами або відмови однієї або обох сторін від взаємних претензій. Застосування або незастосування інституту досудового врегулювання спорів є виключним правом особи, за винятком встановлених у законі випадків. Приписами п. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України можливість повернення позовної заяви у зв'язку з ненаданням доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору обумовлена конкретними випадками, в яких закон визначає обов'язковість досудового врегулювання спорів [1]. Такі випадки, з огляду на викладене, повинні містити послідовність дій учасників спору та форму їх вираження (наприклад, звернення зі скаргою, вимогою чи в іншій формі) з метою досягнення угоди між сторонами.

Натомість положення ч. 10 ст. 25 Закону про військову службу не визначають варіантів конкретних дій навчального закладу з метою досудового врегулювання спору з курсантом [35]. Відтак цією нормою встановлено правові підстави звернення до суду відповідного вищого навчального закладу, а не випадок обов'язкового досудового врегулювання спору.

Дискусійним є положення ст. 35 Закону України "Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів" (надалі – "Закон про страхування відповідальності власників ТЗ"), відповідно до якої, для отримання страхового відшкодування потерпілий чи інша особа, яка має право на отримання відшкодування, протягом 30 днів з дня подання повідомлення про дорожньо-транспортну пригоду подає страховику заяву про страхове відшкодування [36]. Спір навколо цієї норми вирішувався у касаційному провадженні і був переданий на вирішення Великої Палати ВС, яка визначила що в конкретному випадку законом прямо не встановлено досудовий порядок урегулювання спору. Не зазначено про обов'язок особи, яка заявляє вимогу про виплату страхового відшкодування, спочатку звернутися до страховика, та не пов'язано дотримання такого порядку з правом чи можливістю цієї особи звернутися до суду з вимогою про стягнення страхового відшкодування [37]. У цьому випадку колегія суддів Великої Палати ВС робить висновок, що обов'язкове досудове врегулювання має бути прямо та чітко встановлено у законі відповідними процесуальними нормами [37].

Саме судова практика в цій справі вкотре доводить - передбачення в законі обов'язкового досудового порядку вирішення адміністративного спору це серйозна норма, яка фактично певним чином обмежує право особи на звернення до суду в адміністративних правовідносинах. Від того, наскільки коректно викладені норми про обов'язкове досудове вирішення спору, залежить, чи буде таке обмеження права законним. Якщо суб'єкти правовідносин мають хоча б частку сумніву у законності закріплення такого порядку, спір вирішується в судовому порядку, що і доводить вищеописана

справа. Закон має чітко встановлювати і називати конкретну процедуру у конкретних адміністративних правовідносинах обов'язковим досудовим порядком вирішення спору.

Також процедури досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів класифікуються за наступним критерієм - предметом спору або за сферою правовідносин, в яких законом передбачена можливість досудового вирішення адміністративного спору.

До таких належать, наприклад:

1) вирішення спорів у порядку оскарження рішень органу ліцензування відповідно до ч. 2 ст. 13, ч. ч. 11, 21 ст. 16 Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності" [38];

2) вирішення спорів у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців, громадських формувань відповідно до ст. 34 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань" шляхом оскарження рішень уповноважених органів та осіб [39];

3) вирішення спорів щодо оскарження особою рішення про притягнення до академічної відповідальності згідно з ч. 8 ст. 42 Закону України "Про освіту" [40];

4) процедури розгляду скарги на вимогу податкового органу про сплату єдиного внеску згідно зі ст. 25 Закону України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" (надалі – "Закон про ЄСВ") [41] та п. 1 Порядку розгляду податковим органом скарг на вимоги про сплату недоїмки зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та на рішення про нарахування пені та накладення штрафу, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 9 грудня 2015 року №1124 (надалі – "Порядок розгляду скарг щодо ЄСВ") [42];

5) процедури вирішення спорів щодо оскарження рішення дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури у

справі про дисциплінарну відповідальність адвоката згідно зі ст. 42 Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" [43];

6) окремі процедури вирішення спорів щодо оскарження рішень контролюючих органів в податкових правовідносинах у порядку ст. 56 Податкового кодексу [25];

7) процедури вирішення спорів щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників в порядку Глави 4 Митного кодексу України (надалі – "Митний кодекс") [44];

8) процедури вирішення спорів щодо оскарження рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурора, до ВРП згідно зі ст. 50 Закону України "Про прокуратуру" [45];

9) процедура так званого "обов'язкового досудового врегулювання спору", що передбачена ст. 51 Закону про ВРП - право судді оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до ВРП, а потім до Касаційного адміністративного суду ВС [34];

10) оскарження процедур закупівлі відповідно до ст. 18 Закону України "Про публічні закупівлі" до Антимонопольного комітету України як спеціального органу оскарження (після цього рішення може бути оскаржене до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, протягом 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель) [46];

11) оскарження рішень, дій або бездіяльності виконавців та посадових осіб органів державної виконавчої служби в порядку, визначеному ст. 74 Закону України "Про виконавче провадження" (надається можливість оскаржити рішення, дію чи бездіяльність виконавця до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець; рішення, дії чи бездіяльність останнього можуть бути оскаржені до керівника органу державної виконавчої служби вищого рівня; крім того, якщо вказані кроки на вирішують спір, рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб надалі оскаржуються до адміністративного суду) [47];

12) оскарження рішень органів державного контролю відповідно до статей 124-125 Закону України "Про лікарські засоби" (рішення органу державного контролю можуть бути оскаржені в адміністративному порядку до Міністерства охорони здоров'я України; рішення, прийняті органами державної влади в межах процедур, визначених цим Законом, їх дії чи бездіяльність, що порушують права заінтересованих осіб, оскаржуються до суду) [48];

13) вирішення спорів у виборчому процесі шляхом оскарження порушень до відповідних виборчих комісій або у судовому порядку відповідно до норм Виборчого кодексу України (фактично Розділом XI Виборчого кодексу України встановлена цілісна процедура розгляду та вирішення виборчих спорів в адміністративному порядку до звернення до суду) [49];

14) оскарження рішення про відмову в оформленні, обміні та видачі посвідки на тимчасове проживання іноземця, про її скасування в адміністративному порядку до органів Державної міграційної служби України відповідно до п. п. 77-78 Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 року № 322 [50];

15) рішення про відмову в оформленні, обміні та видачі посвідки на постійне проживання, про її скасування може бути оскаржено іноземцем або особою без громадянства в адміністративному порядку до органів Державної міграційної служби України відповідно до Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 року № 321 [51];

16) оскарження рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, в установленому законом порядку

до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту відповідно до ст. 12 Закону України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" [52];

17) оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до керівника розпорядника, вищого органу відповідно до ст. 23 Закону України "Про доступ до публічної інформації" [53];

18) оскарження постанови у справі про порушення законодавства про харчові продукти та корми в адміністративному (досудовому) порядку шляхом подання через орган, який її виніс, скарги до територіального органу компетентного органу вищого рівня або компетентного органу відповідно до Закону України "Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин" [54].

Це лише окремі приклади існуючих в українському законодавстві процедур, які за всіма ключовими ознаками підпадають під порядки досудового вирішення адміністративних спорів. Всі вони у разі звернення до суду стануть справами адміністративної юрисдикції. Але насправді цих процедур існує набагато більше, вони розпорошені по багатьох нормативних документах різної юридичної сили.

У нормативних положеннях, що встановлюють порядок досудового врегулювання адміністративних спорів, переважно зберігається можливість у суб'єкта правовідносин вибору звернення або до правових інструментів досудового вирішення спору або відразу до адміністративного суду.

Аналіз практики застосування досудового врегулювання адміністративних спорів свідчить про те, що після використання процедури адміністративного оскарження, у разі недосягнення бажаного результату, відбувається звернення суб'єкта адміністративно-правових відносин до адміністративного суду; в той час як в більшості цих правовідносин звернення до адміністративного суду автоматично припиняє процедуру

адміністративного оскарження (наприклад, податкові правовідносини, правовідносини в межах виборчого процесу). Такий порядок звернення до суду є більш переконливим у тому, що рішення суду завжди є обов'язковим для всіх державних органів та громадян України. Тому інші рішення при наявності судового матимуть нижчу юридичну силу, а в разі, якщо вони містять протилежні висновки, вважатимуться нечинними.

Наступним *критерієм* класифікації процедур досудового вирішення адміністративних спорів є *форма проведення вирішення спору*.

Основним видом досудового вирішення адміністративного спору є процедура адміністративного оскарження. Правове регулювання цього правового інструменту дає законодавство України, а саме знедавна – Закон про адмінпроцедуру. Так, відповідно до ст. 18 цього Закону особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження та/або в судовому порядку [30]. Разом з тим, чіткої дефініції терміну "адміністративне оскарження" Законом про адмінпроцедуру також не закріплено. Натомість, ідентифікувати сутність адміністративного оскарження можна через норми Розділу VI Закону про адмінпроцедуру.

На нашу думку, адміністративне оскарження необхідно вважати одним із видів досудового вирішення адміністративних спорів тому що, по-перше, ця процедура відбувається до початку звернення до суду, отже за логікою є досудовою. По-друге, адміністративне оскарження - це інструмент, який доступний лише для учасників адміністративно-правових відносин; жоден інший вид спорів, окрім адміністративних, не підлягає врегулюванню в порядку адміністративного оскарження. По-третє, встановлена юридична обов'язковість рішення за результатами адміністративного оскарження. Так, результатом адміністративного оскарження відповідно до Закону про адмінпроцедуру в будь-якому випадку є адміністративний акт – той, що залишився в силі або новоприйнятий [30]. Тому виконання адміністративного акта за результатами адміністративного оскарження є обов'язковим і

забезпечується законодавчо закріпленими заходами впливу. Такими заходами є вчинення дій за рахунок зобов'язаної особи - адресата адміністративного акта іншою особою; накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта; безпосередній вплив, що здійснюється з підстав та у порядку, визначених законом [30]. Якщо за результатами адміністративного оскарження результат адміністративного акта не влаштовує сторін адміністративного спору, вони оскаржують його до адміністративного суду. Окрім того, законодавець одного разу вже назвав процедуру адміністративного оскарження досудовим порядком врегулювання спору (ст. 56 Податкового кодексу [25]), що і дає обґрунтовані підстави так вважати.

Як відомо, Комітет Міністрів Ради Європи також пропонує застосовувати адміністративне оскарження як альтернативу судовому розгляду справ між адміністративними органами та приватними суб'єктами [8]. Такий вид вирішення спорів має назву внутрішній перегляд. Вони вказують, що деякі альтернативні засоби, в тому числі внутрішній перегляд, можуть застосовуватися до судового розгляду. Таким чином, в актах Ради Європи наполегливо рекомендують застосовувати державам-членам процедуру обов'язкового адміністративного оскарження спору перед зверненням до адміністративного суду. Застосування цих засобів можна б було зробити обов'язковою попередньою умовою судового розгляду.

Наступним видом досудового вирішення адміністративних спорів вважають процедуру примирення. Наприклад, Л. Р. Юхтенко у своєму дисертаційному дослідженні, спираючись на акти органів Ради Європи, відносить примирення до досудових способів врегулювання спорів, що впливають з публічно-правових відносин [10, с. 3].

Також Н. О. Петренко вказує, що примирення англійською перекладається як "conciliation", при цьому, в європейських країнах консиліацію (також перекладається як "conciliation") виділяють як окремий вид альтернативних способів вирішення спорів; наприклад в Італії примирення розуміють як "ще один процес вирішення спорів, який включає в

себе побудову позитивних відносин між сторонами спору", однак у кількох відносинах він принципово відрізняється від медіації та арбітражу [55, с. 207].

Також в Україні виокремлюють консиліацію як вид примирення, що має відмінні ознаки і процедуру. Консиліацію у сфері фінансових послуг розуміють як погоджувальне врегулювання, у процесі якого учасники спору з допомогою третьої нейтральної сторони (примирителя) шукають шляхи його вирішення; примиритель, на прохання сторін, пропонує на розгляд сторін конфлікту декілька варіантів вирішення спору; процедура консиліації є конфіденційною, а запропонований варіант рішення не є обов'язковим для сторін [56, с. 25].

Тут слід обов'язково зазначити, що такий спосіб вирішення спору як примирення можливо використати сторонами на будь-якій стадії судового процесу в адміністративному суді, не лише перед зверненням до суду. Процедура примирення згідно зі ст. 47 КАС України завершується за участі суду, умови примирення сторін затверджуються ухвалою суду [1]. Тому, на нашу думку, примирення як таке вважати процедурою досудового врегулювання адміністративного спору наразі не доцільно.

Однак, Д. В. Лученко наголошує на тому, що процедуру примирення можна було б поширити і на адміністративне оскарження, що розширило б можливості останнього і тим самим збільшило кількість адміністративних спорів, які б вирішувалися без звернення до адміністративного суду [23, с. 100].

На користь висловленої пропозиції свідчить і Рекомендація (2001) 9, в якій встановлюється, що примирення може ініціюватися зацікавленими сторонами, суддею чи бути обов'язковим відповідно до законодавства [8]. Такий перелік суб'єктів, а також припущення про можливу обов'язковість примирення дозволяють дійти висновку про те, що воно можливе і на досудовій стадії вирішення адміністративного спору.

Проте, знову ж таки, результат примирення між сторонами на досудовому етапі не фіксується як окреме рішення і не може бути оскаржено

до адміністративного суду, тому примирення на досудовому етапі не є класичним засобом досудового вирішення адміністративного спору.

Наступним видом досудового розгляду і вирішення адміністративних спорів подекуди вважають медіацію, однак на нашу думку таке твердження не є істинним і на користь цього слід виокремити низку аргументів.

Медіація дійсно в зарубіжних країнах може вважатися формою досудового вирішення адміністративного спору та проводитися сторонами перед зверненням до адміністративного суду, до неї теоретично може бути залучений як приватний суб'єкт, так і орган владних повноважень (звісно, в межах повноважень і владних управлінських функцій). Навіть можна припустити існування обов'язкової медіації і відповідно обов'язкового виконання рішення за її результатами. Медіація дійсно є формою досудового врегулювання адміністративних спорів в країнах Європи та американського континенту. Наприклад, відповідно до Рекомендації (2001) 9 медіація може розпочинатися з ініціативи зацікавлених сторін, судді або бути обов'язковою за законом; медіатори можуть пропонувати адміністративному органу анулювати акт, відкликати його або вносити до нього зміни з підстав доцільності або законності [8].

З таких мотивів Л. Р. Юхтенко також відносить медіацію до різновидів досудового врегулювання публічно-правового спору [10, с. 70].

Дисертаційна робота Боженко Н. В. так само містить в собі тематику медіації як одного із засобів саме досудового врегулювання адміністративних спорів [16].

Такі вчені як Шушакова І. К., Грабова І. Д., Дем'янова І. В. у науковій статті торкаються питання податкової медіації. Вони зазначають, що світовий досвід використання медіації у вирішенні податкових спорів вказує на її ефективність і здатність допомагати сторонам досягати спільного розуміння спірних питань і взаємовигідного їхнього врегулювання. Зазначається, що медіація в податковій сфері застосовується в таких країнах, як Австралія, Бельгія, Великобританія, Ізраїль, Іспанія, Нідерланди, Німеччина та США;

обов'язкове досудове врегулювання податкових спорів запроваджено в Австралії, Великобританії, Нідерландах і Німеччині, тож у цих державах в судовому порядку розглядається близько 10% спорів у сфері оподаткування [57, с. 322].

Водночас, Д. В. Лученко не приймає позицію щодо включення медіації до форм досудового вирішення адміністративних спорів з огляду на те, що медіація є конструкцією позасудового вирішення цивільних, господарських, трудових та інших подібних конфліктів, однак поширення подібних процедур на адміністративні спори неможливе саме через приватно-правову сутність цього інституту [23, с. 100].

Проте, на наше переконання, справа зовсім не в цьому; адже саме через нещодавно прийняті нормативно-правові акти в національній правовій системі вважати медіацію формою досудового розгляду і врегулювання адміністративного спору непослідовно. Відповідно до Закону медіація в Україні є добровільною і позасудовою процедурою вирішення спорів між сторонами [14]. Вона може бути застосовна в адміністративних спорах, але зрештою під явище досудового вирішення адміністративного спору (тим паче обов'язкового) медіація підпадати не буде.

Ще одним засобом досудового врегулювання адміністративних спорів може в деяких джерелах вважатися арбітраж. Відповідно до Рекомендації (2001) 9 сторони повинні мати змогу обирати право й процедуру арбітражу у встановлених законом межах; залежно від норм закону й побажань сторін рішення арбітрів можуть бути засновані на принципах справедливості; арбітри повинні мати змогу перевіряти законність акта як попереднє питання для винесення рішення по суті навіть у тому випадку, коли вони не вповноважені постановляти рішення про законність акта з метою його анулювання [8].

В Україні процедури арбітражу досі не застосовуються саме в адміністративних спорах. КАС України не містить положень, які б встановлювали можливість досудового вирішення адміністративних спорів шляхом арбітражу. Так само Закон України "Про третейські суди" встановлює,

що до третейського суду за угодою сторін може бути переданий будь-який спір, що виникає з цивільних та господарських правовідносин [58]. Цей Закон також у ст. 6 встановлює, що третейські суди не розглядають справи, однією із сторін в яких є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ним владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, державна установа чи організація, казенне підприємство [58].

Л. Р. Юхтенко також обґрунтовано зауважує, що до способів досудового врегулювання спорів можуть бути віднесені інші альтернативні засоби вирішення спорів, окрім арбітражу [10, с. 57-58]. Варто погодитися з цим, адже термін "досудове вирішення спору" означає, що процедура відбувається до початку судового розгляду, а не замість нього. Досудове вирішення адміністративного спору може логічно продовжитися в судовому процесі, оскільки рішення в результаті цієї процедури може бути оскаржено до адміністративного суду. Цього не можна стверджувати про процедуру арбітражу, яка має ознаку самостійності і завершеності. Рішення за результатами арбітражу не оскаржується до адміністративного суду як рішення, дія або бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Бо, по-перше, арбітраж не належить до суб'єктів владних повноважень, він є органом вирішення спору; по-друге, суд може лише скасувати рішення арбітражу з процедурних, концептуальних питань, але не за результатами вирішення суті спору. Про це зазначає, наприклад, ст. 34 Закону України "Про міжнародний комерційний арбітраж" [59]. Арбітраж в класичному розумінні в системі права України та в уявленні українських юристів може бути застосовним в господарських спорах, в спорах щодо здійснення міжнародної торгівлі, тобто в тих, що містять приватно-правовий елемент. Спори ж, що містять публічний інтерес, не вирішуються окремо створеним арбітражем. І, відповідно, питання, які не є предметом адміністративного спору не можуть переглядатися по суті

саме адміністративним судом, адже в цьому випадку відбуватиметься порушення предметної юрисдикції адміністративного суду.

Така позиція є виправданою, адже те, що в Рекомендації (2001) 9 пропонується вважати арбітраж як один із способів альтернативного судовому вирішення адміністративних спорів певно пов'язано з тим, що адміністративні спори в практиці Ради Європи включають в себе будь-які спори за участі органів владних повноважень (навіть ті, що не мають управлінської природи і не містять публічного інтересу) [8].

Досить поширеним засобом захисту прав приватних суб'єктів є також процедура подання скарги в порядку Закону України "Про звернення громадян" (надалі – "Закон про звернення громадян") [60]. Тут важливо встановити, чи можна вважати її однією із видів досудового розгляду та вирішення адміністративного спору, а також як ця правова процедура співвідноситься із адміністративним оскарженням.

Першочергово слід наголосити на тому, що Закон про звернення громадян, як і власне Закон про адмінпроцедуру [30], не називає процедуру подання скарги засобом досудового вирішення адміністративного спору у розумінні КАС України [1]. Але насправді важливо провести концептуальний аналіз цієї гіпотези та визначити, чи є за своєю сутністю звернення (скарга) одним із видів досудового вирішення адміністративного спору.

Так, В. О. Белінгіо при характеристиці адміністративного оскарження і подання скарг на рішення, дії, бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установи організацій спочатку ототожнює ці дві процедури, наприклад, вона зазначає, що Закон про звернення громадян є нормативно-правовим актом, що регулює порядок реалізації права на адміністративне оскарження [61, с. 133]. Дослідниця наводить як аргумент норму ст. 26 Митного кодексу, відповідно до якої вимоги до форми та змісту скарг громадян, строки їх подання, порядок і строки їх розгляду, а також відповідальність за протиправні дії, пов'язані з поданням та розглядом скарг, визначаються Законом про звернення громадян [44]. Однак,

на нашу думку, процедура, визначена Розділом 4 Митного кодексу, є різновидом досудового вирішення спору в митних правовідносинах. Адже ця норма вказує, що лише форма заяви, що ініціює процедуру адміністративного оскарження в митному спорі, закріплена в Законі про звернення громадян, та за сутністю сама процедура є насправді адміністративним оскарженням.

У той же час, В. О. Белінгіо також наводить інший приклад на доведення різниці між поданням скарги та адміністративним оскарженням – це плата за процедуру [61, с. 143]. Відповідно до ст. 21 Закону про звернення громадян органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи розглядають звернення громадян, не стягуючи плати [60]. На противагу зазначеному, відповідно до Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 року № 292, стягується плата за подання скарги до органу оскарження (0,3 відсотка очікуваної вартості предмета закупівлі або його частини, 2 тис. гривень або 0,6 відсотка очікуваної вартості предмета закупівлі або його частини) [62].

Аналізуючи поданий приклад, ми дійсно можемо побачити об'єктивно існуючу різницю між безоплатною процедурою розгляду звернення громадян та оплатним процесом оскарження у сфері публічних закупівель. Але виникає справедливе питання: чому більшість процедур адміністративного оскарження є так само безоплатними, а процедури оскарження публічних закупівель характеризуються оплатністю? За п. 5 ч. 2 ст. 1 Закону про адмінпроцедуру [30] його дія не поширюється на відносини, що виникають під час оскарження публічних закупівель, чим можна пояснити оплатність саме цієї процедури, в той час як інші адміністративні процедури (включно з процедурами адміністративного оскарження) є дійсно безоплатними. Законодавець у поданих нормах штучно розділяє одні види адміністративних оскаржень від інших, що викликає логічне питання щодо доцільності такого розмежування.

Дійсно суттєвою відмінністю при визначенні співвідношення між адміністративним оскарженням та розглядом звернення громадян є суб'єкт прийняття рішення, що оскаржується. Адміністративне оскарження застосовується лише до актів органів владних повноважень, в той час як подати звичайну скаргу можна і на дії підприємств, установ та організацій приватної форми власності, які не є органами владних повноважень.

Крім того, також слід наголосити на тому, що результати процедур адміністративного оскарження та розгляду скарги як звернення принципово різняться. Так, результат розгляду звернення виражається в тому, що суб'єкт розгляду звернення має письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення [60]. В той же час, в порядку адміністративного оскарження згідно зі ст. 85 Закону про адмінпроцедуру суб'єкт розгляду скарги може а) скасувати повністю або частково адміністративний акт та зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно розглянути справу, самостійно прийняти адміністративний акт; б) скасувати повністю або частково процедурне рішення, самостійно прийняти процедурне рішення; в) визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт протиправним тощо [30].

Як впливає із проведеного дослідження, суб'єкту прийняття рішення за результатами адміністративного оскарження надані досить вагомі повноваження. Також варто зазначити і про процедуру оскарження самого результату розгляду скарги. Рішення, яке прийнято приватним підприємством, установою, організацією, засобом масової інформації, не може оскаржуватися в порядку адміністративного судочинства як управлінське, в той час як кожне рішення адміністративного органу за Законом про адмінпроцедуру оскаржується до адміністративного суду як адміністративний акт – управлінське рішення [30].

Враховуючи зазначене, слід констатувати, що процедура розгляду скарги за Законом про звернення громадян не належить до видів досудового

вирішення адміністративного спору і є лише додатковим засобом захисту прав приватних осіб.

Саме тому висновок В. О. Белінгіо про те, що будь-які акти законодавства, прийняті для врегулювання процедури адміністративного оскарження повинні відповідати Закону про звернення громадян, є досить дискусійним, адже звернення громадян і адміністративна скарга це абсолютно різні правові інструменти [61, с. 154]. У цьому контексті доречно додати уточнення до вказаного твердження і зробити висновок, що відповідно до Закону про адмінпроцедуру будь-які акти законодавства, прийняті для врегулювання процедури адміністративного оскарження, повинні відповідати вимогам саме цього Закону, оскільки адміністративне оскарження врегульоване наразі саме Законом про адмінпроцедуру.

1.3 Законодавче регулювання досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів

Чинним законодавством України не надано дефініції таких інструментів захисту прав як досудове вирішення спору, і, зокрема, досудове вирішення адміністративного спору, не виокремлено його ключових ознак, не надано критеріїв визначення основних видів процедур досудового вирішення адміністративних спорів. Це є великою прогалиною національного законодавства, адже неможливо на практиці застосовувати засіб захисту прав та законних інтересів без чіткого визначення його сутності, основних ознак та видів.

Так, відповідно до ч.1 ст. 17 КАС України сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом [1]. Отже, якщо законодавець у процесуальному законі передбачив існування таких заходів, то вони мають бути встановлені в нормах матеріального права. Більше того, п. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України встановлено правові наслідки за невикористання

обов'язкових заходів досудового врегулювання спору – повернення позовної заяви позивачу [1]. Відповідно, позивачу для уникнення повернення позовної заяви потрібно знати, що таке обов'язкові процедури досудового вирішення спорів, які їх види існують і в яких правовідносинах вони застосовуються. З цього випливає, що законодавець в кожному нормативно-правовому акті по конкретному виду правовідносин має встановлювати окрему процедуру і безпосередньо визначати її "досудовим порядком вирішенням спору", щоб така підпадала під норми ч. 4 ст. 169, ч. 4 ст. 122 КАС України.

Наразі лише методом аналізу окремих норм та доктринальних ідей можна визначити, що окремі інструменти, встановлені в різноманітних нормативних актах, насправді є видами досудового вирішення адміністративних спорів. Проте, суд, повертаючи позовну заяву, має в ухвалі зробити чітке посилання на норму права, де передбачена спеціальна обов'язкова процедура досудового вирішення адміністративного спору, і лише тоді повернення такої позовної заяви вважатиметься законним і обґрунтованим. В інакшому ж випадку такі ухвали будуть оскаржуватися з мотивів неправильного застосування судом норм матеріального права.

У ч. 4 ст. 122 КАС України дано так званий "натяк" на сутність подібних процедур. Названа норма встановлює, якщо рішення за результатами розгляду скарги позивача на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень не було прийнято та (або) вручено суб'єктом владних повноважень позивачу у строки, встановлені законом, то для звернення до адміністративного суду встановлюється шестимісячний строк, який обчислюється з дня звернення позивача до суб'єкта владних повноважень із відповідною *скаргою на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень*. Прикладом в законодавстві України такого положення може наразі слугувати щонайменше одна норма Податкового кодексу (п. 56.18 ст. 56), згідно з якою процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору [25]. Однак, з огляду на те, що наведений припис розміщено в галузевому законодавчому акті, то коректно

вважати, що він стосується лише податкових правовідносин. Жоден інший закон чи підзаконний нормативно-правовий акт такого положення не містить, хоча в Україні існує достатня кількість подібних процедур досудового вирішення спору.

Вказана норма ст. 56 Податкового кодексу не показує так званої "кореляції" із п. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України, адже процедура не названа обов'язковим порядком вирішення податкового спору [1]. Однак, ця стаття показує послідовний зв'язок із ч. 4 ст. 122 КАС України, яка встановлює строки для звернення за захистом до адміністративного суду: якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється строк у три місяці, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги [1]. Як бачимо, в наведеній ситуації аналізована норма Податкового кодексу прямо підпадає під випадок, передбачений ч. 1 ст. 122 КАС України. Це означає, що адміністративний суд уповноважений не приймати позовну заяву у податковому спорі, яка була подана пізніше, ніж за три місяці після отримання рішення контролюючого органу в порядку адміністративного оскарження. Це також є юридичний наслідок, який впливає на захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин, і вкотре доводить, що норма закону - це інструмент правового захисту.

Очевидно, норма щодо визначення процедури адміністративного оскарження досудовим вирішенням адміністративного спору має бути перенесена до загального законодавчого акта, що регулює основи адміністративного оскарження [13, с. 886]. Таким актом є Закон про адмінпроцедуру, один із розділів якого відведено нормам про адміністративне оскарження [30]. Таким чином, законодавець міг би належним чином встановити логічну послідовність між нормами законодавства, що регулюють досудове вирішення адміністративних спорів. На жаль, таких дій наразі не виконано. Цим законом визначено суб'єктів права на адміністративне

оскарження, суб'єктів розгляду скарги, порядок подання скарги, строк подання скарги тощо [30]. Але питання про надання дефініції адміністративного оскарження і його співвідношення з досудовим вирішенням спору цим законом досі не вирішено, що і є по суті глобальною проблемою врегулювання досудового розгляду і вирішення адміністративних спорів в Україні.

Справжнім досягненням у сфері застосування досудового вирішення адміністративних спорів стане надання дефініції цього правового явища, визначення на нормативному рівні його основних ознак, властивостей та надання переліку процедур досудового вирішення адміністративних спорів з посиланням на законодавчі акти, які їх регулюють. Регулярне внесення змін до цього переліку з розвитком суспільних відносин вказуватиме на те, що законодавець слідкує за змінами правовідносин в суспільстві, за оновленням правових норм, що свідчатиме про високі показники дотримання принципу правової визначеності в державі.

Крім того, аналіз 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 правових інструментів адміністративного оскарження, у тому числі у взаємозв'язку з такими категоріями як досудове вирішення адміністративного спору та обов'язкове досудове вирішення адміністративного спору. Так, вони визначали лише поняття права на адміністративне оскарження, а також подекуди навіть декларували, що адміністративне оскарження – це звернення у позасудовому порядку [63, с. 408]. Таке положення є некоректним, адже позасудове вирішення спору має зовсім іншу сутність, ніж досудове.

В Проекті Закону України "Про адміністративну процедуру" від 28 грудня 2018 року, який було також згодом відкликано, аналогічно не було передбачено дефініції адміністративного оскарження, лише було зазначено, що особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності

адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до закону та/або до суду [64]. Відповідно до статті 80 цього законопроекту, право на адміністративне оскарження 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; законопроектом не було передбачено жодних вказівок на віднесення адміністративного оскарження до процедур досудового вирішення адміністративного спору, не було також жодної згадки про обов'язковий порядок досудового вирішення адміністративного спору [64].

Такий поширений правовий інструмент захисту прав і законних інтересів осіб як адміністративне оскарження сьогодні передбачений у певній кількості сфер адміністративно-правових відносин (зокрема, у податкових, митних, правовідносинах щодо сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування) [63, с. 407]. Адміністративне оскарження за своєю суттю і правовою природою слід відносити саме до процедур досудового вирішення спорів, адже, по-перше, воно застосовується перед зверненням до адміністративного суду; по-друге, після використання процедур адміністративного оскарження існує можливість звернутися до суду (якщо не досягнуто належного врегулювання спірних правовідносин) шляхом подання скарги на рішення, прийнятого за результатами процедури адміністративного оскарження; по-третє, рішення за результатами адміністративного оскарження є остаточним і обов'язковим до виконання, поки не стане предметом розгляду в суді (тобто наявність належно зафіксованого рішення після застосування адміністративного оскарження є фактом остаточного вирішення спору) [63, с. 407]. Незважаючи на очевидні сутнісні ознаки адміністративного оскарження як однієї з реально існуючих процедур досудового вирішення адміністративних спорів, законодавство не закріплює подібних нормативних положень.

У цьому контексті є досить цікавою думка І. М. Проскуракової, що висуває тезу про появу в адміністративно-правовій доктрині симбіозу КАС України та кодексу чи окремого закону, який встановлює адміністративно-процедурний порядок вирішення спору до звернення в адміністративний суд, що буде вважатися чистим досудовим феноменом врегулювання адміністративного спору [65, с. 105].

Показовою є позиція Л. Р. Юхтенко, про те, що адміністративні процедури вирішення спорів у досудовому порядку становлять окремий вид адміністративних процедур [10, с. 4]. Насправді, ця теза є фундаментальною в питанні закріплення положень про досудове вирішення адміністративних спорів, адже вкотре доводить, що досудове вирішення адміністративних спорів є за своєю сутністю адміністративною процедурою - юрисдикційним адміністративним провадженням.

Так, за ст. 2 Закону про адмінпроцедуру адміністративне провадження - це сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта [30]. Відповідно до ст. 36 цього Закону адміністративне провадження продовжується у разі подання скарги в порядку адміністративного оскарження [30]. Таким чином, адміністративне оскарження є частиною адміністративного провадження, а отже є адміністративною процедурою. Якщо адміністративне оскарження є досудовим порядком вирішення спору, то досудове вирішення адміністративного спору є адміністративною процедурою. Саме це твердження доцільно визнати частиною Закону про адмінпроцедуру і закріпити його окремою нормою. Інше не менш складне питання це – винятки, встановлені Законом про адмінпроцедуру. Ст. 1 цього Закону встановлено, що його дія не поширюється на відносини, що виникають під час, зокрема виконавчого провадження, а також реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути

обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; оскарження процедур публічних закупівель [30]. За суттю процедури, визначені ст. 74 Закону України "Про виконавче провадження" [47], Розділом XI Виборчого кодексу України [49], ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» [46], є процедурами адміністративного оскарження. Так, з мотивів наявності окремих законодавчих актів, що регулюють саме ці правовідносини, законодавець робить винятки і виносить їх за межі правового регулювання Закону про адмінпроцедуру, що є некоректним і створює набагато більші суперечності.

Інший масив нормативних положень, який безумовно потребує аналізу, це регулювання обов'язкових порядків досудового вирішення адміністративних спорів. Без використання таких процедур суб'єкт правовідносин не може звернутися до адміністративного суду і далі розраховувати на ефективний захист його порушених прав та законних інтересів. Адже що більше існує таких процедур, тим менше справ надходить до адміністративних судів, тим повільніше вони надходять; як наслідок – суди отримують достатні ресурси на вирішення складних і термінових спорів, що під силу врегулювати лише суду [13, с. 891-892].

У свою чергу, такі процедури є досить суперечливими з точки зору демократизму, верховенства права, доступу до правосуддя. За ст. 55 Конституції України - кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [32]. При буквальному розумінні цієї норми критика запровадження обов'язкового досудового врегулювання адміністративного спору є раціональною. Доступ до правосуддя є однією зі складових принципу верховенства права. Тому якщо порушується дія безперешкодного доступу до правосуддя, значить і порушується всебічна дія принципу верховенства права в державі.

Досить показовим в цьому контексті є рішення Конституційного Суду України у справі про досудове врегулювання спору, в якому констатовано, що

можливість судового захисту не може бути поставлена законом, іншими нормативно-правовими актами у залежність від використання суб'єктом правовідносин інших засобів правового захисту, у тому числі досудового врегулювання спору [66]. Обрання певного засобу правового захисту, у тому числі і досудового врегулювання спору, є правом, а не обов'язком особи, яка добровільно, виходячи з власних інтересів, його використовує [66].

Встановлення законом обов'язкового досудового врегулювання спору обмежує можливість реалізації права на судовий захист. Тим не менш, норма ч. 3 ст. 124 Конституції України [32], відповідно до якої законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору, з'явилася в Основному Законі України порівняно недавно, вона була включена Законом України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" від 2 червня 2016 року № 1401-VIII [67]. Перед внесенням змін Конституційний Суд України видав висновок, відповідно до якого закріплення в Конституції України положення щодо можливого визначення в законі обов'язкового досудового порядку врегулювання спору є додатковим засобом правового захисту особи, який не позбавляє її можливості надалі звернутися до суду [68]. Відтак, обов'язкове використання процедури досудового вирішення спору знайшло своє закріплення не лише в нормі Основного Закону України [32], а й в ч. 1 ст. 17 КАС України [1].

Підсумовуючи вищезазначене, слід наголосити, що найбільшою проблемою застосування процедур обов'язкового досудового вирішення адміністративних спорів є відсутність їх нормативного закріплення, за винятком однієї, що передбачає оскарження притягнення до дисциплінарної відповідальності судді відповідно до ст. 51 Закону про ВРП [34].

Обов'язкове досудове вирішення адміністративних спорів - це шлях до розвантаження судової системи в сфері адміністративної юстиції з метою забезпечення розумного строку та підвищення якості вирішення адміністративних справ, що перебувають на розгляді та не можуть через правову природу бути вирішені іншими суб'єктами.

Така практика вже є успішно апробованою та доволі поширеною в зарубіжних країнах, які належать до різних правових систем. Використання такого правового інструменту дозволяє на стадії досудового вирішення врегулювати ті спори, до яких його можна застосувати, за участі осіб, права яких порушені, та компетентних державних органів. Тому до адміністративного суду на розгляд потраплятимуть лише ті спори, які не вирішені з допомогою обов'язкового досудового розгляду, а отже - містять реальну правову проблему і складність у відновленні порушених прав суб'єктів правовідносин. Це дозволить певним чином "відфільтрувати" потік справ до адміністративних судів і підвищити їхню продуктивність, забезпечити якість здійснення правосуддя [69, с. 59].

Відповідно до ч. 3 ст. 124 Конституції України законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору [32]. Проте, наразі законів, якими він визначається, не існує. Відповідно, немає норми, яка визначає ознаки обов'язкового досудового вирішення спорів, вона має також міститися в Законі про адмінпроцедуру, що наразі досі не дає дефініції досудового вирішення адміністративного спору і не пов'язує цей правовий інструмент із адміністративним провадженням.

Згідно з ч. 1 ст. 17 КАС України сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом; про потенційну можливість запровадження саме законом України обов'язкових порядків вирішення адміністративних спорів згадано у нормах ч. 4 ст. 122, п. 4 ч. 9 ст. 139, п. 6 ч. 5 ст. 160, п. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України [1].

В. В. Рева обґрунтовує необхідність впровадження у законодавство України обов'язкового досудового вирішення адміністративних спорів на рівні доповнення до Закону про звернення громадян окремим розділом, у якому треба передбачити обов'язковий порядок адміністративного оскарження як досудового вирішення спору, а також внести відповідні зміни до Митного кодексу щодо запровадження обов'язкового досудового порядку

вирішення митних спорів [70, с. 6]. Науковець наголошує, що в багатьох країнах світу діє відповідний закон, що встановлює обов'язковість адміністративного порядку оскарження рішення перед зверненням по захист своїх порушених прав і свобод до суду; запровадження в Україні такої процедури вирішення митних спорів може зменшити навантаження на суди, чим підвищить якість забезпечення прав і свобод громадян [70, с. 159].

Д. Лученко так само наголошує, що у майбутньому зі зміцненням демократичних засад діяльності органів публічної влади в Україні, з метою зменшення навантаження на судову систему і пришвидшення вирішення адміністративних спорів можна буде повернутися до концепції обов'язковості використання засобів адміністративного оскарження при зверненні до суду з адміністративним позовом [23, с. 103].

Досі в науковій літературі не розглядався інший аспект питання впровадження досудового вирішення адміністративних спорів – коли сторона адміністративного спору має законодавчі можливості саме звернення до суду, але не має законодавчих можливостей використати процедуру досудового врегулювання. Йдеться про можливість суб'єкта владних повноважень ініціювати досудове вирішення адміністративного спору. Таких процедур наразі законодавство України не передбачає. Якщо вважати адміністративне оскарження як один з реальних механізмів досудового вирішення адміністративних спорів в законодавстві України, то в дійсності використати таку можливість здатна саме приватна особа. Бо оскаржується саме рішення органу владних повноважень – це суть адміністративного оскарження. Виходить, що для суб'єкта владних повноважень не існує реальних механізмів вирішити адміністративний спір саме у досудовому порядку.

Наприклад, потенційно можливою є така ситуація, коли закон може встановлювати обов'язкове досудове врегулювання спору в окремій сфері правовідносин, а приватний суб'єкт у фактичній ситуації не виявляє ініціативу застосування досудового порядку врегулювання спору. Але сам спір існує і його потрібно вирішити. У такій ситуації орган владних повноважень матиме

змогу ініціювати вирішення адміністративного спору виключно шляхом звернення до суду. Тож у цьому контексті ми пропонуємо впровадження нових засобів досудового вирішення адміністративних спорів, які зможуть ініціювати як приватні суб'єкти, так і органи владних повноважень. Необхідно передбачити для іншої сторони адміністративних правовідносин – адміністративного органу – процедуру ініціювання та проведення досудового вирішення адміністративного спору. Так, за подібних умов буде забезпечено принцип рівності законодавчих можливостей як для приватних осіб, так і для органів владних повноважень. Наприклад, особа має податковий борг і не реагує на надіслані податкові повідомлення-рішення та податкові вимоги. У такому випадку у порядку п. 20.1.34 ст. 20 Податкового кодексу податковий орган звертається до суду щодо стягнення цієї податкової заборгованості [25]. Так, за умови існування механізму досудового урегулювання спору посадові особи контролюючого органу спочатку звертаються до цієї особи з метою вступити у процедуру досудового вирішення податкового спору. І лише після її проведення у випадку недосягнення потрібного результату податковий орган вже звертається до суду, і суд приймає рішення незалежно від бажання особи. Далі податковий орган звертається за наявності судового рішення до виконавчої служби і в подальшому відбувається стягнення за рахунок майна особи. Але можливість судового розгляду та виконавчого провадження є так званою останньою інстанцією для контролюючого органу. Зараз чинні норми права декларують, що контролюючий орган відразу після спливу строку для сплати податкового боргу звертається до суду для його стягнення, тобто можливостей для досудового вирішення таких спорів не передбачено.

Цей приклад ілюструє лише одну з безлічі категорій адміністративних справ – податкових, але, разом з тим, вони разом із пенсійними спорами та спорами щодо проходження публічної служби, в тому числі і мілітаризованої, формують чи не найбільшу групу правовідносин в межах адміністративної юрисдикції. Тобто фактично спірні питання із кожним адміністративним

органом в Україні вирішує адміністративний суд, і це пояснює надходження досить великої кількості справ саме до судів вказаної юрисдикції.

Досить важливим документом для України є Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 (надалі – "Стратегія"). Відповідно до Стратегії однією з основних проблем, які зумовлюють необхідність подальшого удосконалення організації функціонування судової влади та здійснення правосуддя, є зокрема відсутність дієвих механізмів альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів [71]. Далі серед напрямів та заходів щодо розвитку альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів виокремлено встановлення для окремих категорій справ обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів з використанням медіації та інших практик, а також запровадження у адміністративних справах досудових процедур адміністративного оскарження з розширенням можливостей застосування досудових та позасудових процедур [71].

Отже, положеннями Стратегії на нормативному рівні визнано необхідність досягнення належного рівня застосування досудового вирішення адміністративних спорів в Україні, більше того - вдосконалення законодавчої бази та практичного впровадження досудового врегулювання адміністративних спорів визначено як одне з першочергових завдань у сфері адміністративного та конституційного права.

Окрім того, слід навести положення Закону України "Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки" (надалі - "Засади антикорупційної політики"), що встановлює основні проблеми у сфері запобігання корупції та їх вплив включно і на систему правосуддя. Так, однією із проблем є наявність корупційних ризиків, обумовлених прогалинами та недосконалістю законодавства в системі правосуддя; шляхом вирішення цієї проблеми встановлено розширення сфери застосування альтернативних способів вирішення спорів та досудового врегулювання спорів [72].

Так, враховуючи це, потреба у застосуванні досудового вирішення адміністративних спорів є на сьогодні високою, запровадження такої практики є прогресивним методом і шляхом до зменшення кількості таких спорів в державі, ефективного їх урегулювання. Тому спори із суб'єктами владних повноважень потребують запровадження прогресивних методів їх вирішення разом із дотриманням правил невтручання в їх управлінські функції, а також, досягнення ефективного захисту прав та інтересів приватних суб'єктів у цих правовідносинах.

Слід додатково розглянути і нормативно-правовий акт Національного банку України, в якому так само відсутня межа законодавчого регулювання між позасудовим та досудовим врегулюванням спору. Так, пп. 7 п. 25 Інструкції про порядок валютного нагляду банків за дотриманням резидентами граничних строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів, затвердженої постановою правління Національного банку України від 2 січня 2019 року № 7, передбачено, що банк надає Національному банку України інформацію, зокрема, про прийняття до розгляду судом, міжнародним комерційним арбітражем позовної заяви резидента про стягнення з нерезидента заборгованості або прийняття до провадження уповноваженим органом документа про стягнення такої заборгованості з боржника-нерезидента на користь резидента *в позасудовому (досудовому) примусовому порядку* [73]. Таким чином Національний банк України у своєму рішенні, яке має нормативний характер і розповсюджується для необмеженого кола осіб, не розмежовує досудовий і позасудовий порядок стягнення заборгованості. Це свідчить додатково про те, що навіть на нормативному рівні у суб'єктів правотворчості розуміння сутності цих порядків є досить поверховим, що доводить необхідність їх чіткого регулювання на рівні закону.

Так само, як і всі вище описані види процедур, поняття "альтернативне вирішення спору" також не визначено українським законодавством. Та ж медіація, врегулювання спору за участю судді і всі інші способи врегулювання адміністративного спору, що здійснює не суд, є альтернативними судовому

процесу. І обґрунтовано доводиться теза про те, що формулювання "альтернативне вирішення адміністративних спорів" є найбільш широким поняттям в цьому контексті і охоплює практично всі сучасні засоби вирішення адміністративних спорів, крім судового розгляду.

Очевидно, що особливістю саме досудового врегулювання є те, що його застосування здійснюється до моменту звернення до суду, але не виключає подальше розгортання судового процесу. Конкретні види досудового врегулювання законодавцем не визначені. Тобто, якщо законодавець не дає чітко визначеного переліку таких процедур, то має давати хоча б орієнтир, за яким суб'єкти правовідносин мають їх виокремлювати з усього масиву норм. Такого наразі не існує і це є проблемою, що вимагає швидких та коректних рішень.

Одним із таких орієнтирів можуть на перших етапах стати принципи досудового врегулювання адміністративних спорів, застосовуючи які суб'єкти правовідносин змогли б ідентифікувати процедури досудового врегулювання до встановлення їх законодавчого переліку.

Вважаємо, що в контексті необхідності закріплення основоположних принципів досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів в Законі про адмінпроцедуру буде коректно і доцільно поширити основоположні принципи адміністративної процедури і на досудове вирішення адміністративних спорів. Відповідно до ст. 4 Закону про адмінпроцедуру, основними принципами адміністративної процедури є верховенство права, у тому числі законність та юридична визначеність; рівність перед законом; обґрунтованість; безсторонність адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту [30].

Окрім того, так як досудовий розгляд та вирішення адміністративного спору це процедура юрисдикційна (що передбачає наявність спору про право у правовідносинах, що становлять публічний інтерес), обґрунтованим буде також і часткове поширення на досудове урегулювання адміністративного спору принципів адміністративного судочинства.

Наприклад, принцип фіксування технічними засобами процесу досудового врегулювання адміністративного спору, що є складовою принципу відкритості [1]. Це є необхідним, наприклад, у разі подальшого звернення до суду після того як отримано рішення суб'єкта владних повноважень за результатами досудового врегулювання спору. Особа таким чином за наявності запису процесу розгляду справи за участю особи в приміщенні органу владних повноважень може довести, які докази (матеріали) вона подавала на доведення своєї позиції, як при цьому процесі здійснювали свої повноваження посадові особи, чи не порушували вони алгоритм здійснення процедури, матеріальне та процесуальне законодавство, права особи. Таким чином, це може сприяти особі у пошуку додаткових доказів перед зверненням до суду при оскарженні рішення органу владних повноважень. Йдеться про так звані потенційні процесуальні порушення при здійсненні досудового врегулювання спору, які могли би бути зафіксовані під час процесу досудового урегулювання.

Однак тут варто враховувати позицію С. В. Ківалова, який зазначає, що принципи досудового врегулювання, які мають безпосереднє значення саме для адміністративного процесуального права, зважаючи на відокремленість від провадження в адміністративному суді, мають бути врегульовані окремим актом, а не зафіксовані безпосередньо в КАС України [74, с. 10]. Слід також погодитися і з його висновком про те, що поділ принципів права на загальноправові, міжгалузеві та галузеві може бути застосований й під час формування системи принципів досудового врегулювання спорів [74, с. 11].

Ще один досить важливий принцип, який, на нашу думку, має бути запроваджений при досудовому розгляді адміністративного спору – це

обов'язковість рішення за результатами такого розгляду. Ст. 4 Закону про адмінпроцедуру не встановлює такого принципу [30]. Такий підхід може викликати критику з огляду на те, що застосування досудового врегулювання адміністративного спору це добровільна процедура, факультативна і сторони мають використовувати її за власним бажанням. Але якщо наслідувати останнє, то доцільність і необхідність досудового врегулювання адміністративного спору взагалі можна ставити під сумнів. Іншими словами, навіщо запроваджувати механізми, що жодним чином не зобов'язують і не спричиняють юридичних наслідків? Тоді мета процесуальної економії також не досягається. Таким чином, переконливо наполягаємо на необхідності закріплення у національному законодавстві норми про те, що рішення за результатами досудового врегулювання адміністративного спору має бути обов'язковим до виконання його сторонами, аж поки одна із сторін не оскаржить його у встановленому процесуальним законом порядку до адміністративного суду. Якщо ж сторони пропустять спеціальний строк звернення до адміністративного суду відповідно до ст. 122 КАС України (трьохмісячний), вони позбавляються можливості судового розгляду справи [1].

1.4 Проблеми реалізації досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів, що виникають у відносинах військовослужбовців та органів військового управління під час війни

Із початком в Україні повномасштабного вторгнення російської федерації коло правовідносин, в яких виникають юридичні конфлікти (спори) також значно розширилося. Так, до обсягу публічних правовідносини щодо проходження публічної служби додалися також правовідносини у сфері проходження військової служби, мобілізаційної підготовки у контексті задоволення потреб оборони держави і захисту її території від агресії, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період. Такі

правовідносини та спори, що виникають з них, головним чином регулюються нормами адміністративного права та адміністративного процесу відповідно, оскільки відносини військовослужбовців та органів військового управління є суто вертикальними, ієрархічними, владно-управлінськими. У зв'язку з цим не випадково п. 2 одного із останніх прийнятих законів - Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку" від 11 квітня 2024 року № 3633-IX (надалі – "Закон про посилення мобілізації") внесено зміни до однієї із основних законодавчих дефініцій адміністративного права та процесу в Україні: до суб'єктів владних повноважень за законом тепер віднесено і органи військового управління [75]. Окрім того, за п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України до публічної служби також належить і військова служба, а отже, спори щодо проходження військової служби військовослужбовцями, а також інші спори із органами військового управління та іншими суб'єктами владних повноважень щодо виконання військового обов'язку належить до адміністративної юрисдикції [1]. Такі спори містять суто елементи публічного права і стосуються виконання владних управлінських функцій органами владних повноважень.

Станом на 29 січня 2024 року чисельність української армії за словами Президента України Володимира Зеленського становила близько 880 тисяч осіб [76]. Кожна особа-військовослужбовець в Україні може стикнутися із потребою у вирішенні спору щодо проходження військової служби із органом владних повноважень. Такі юридичні конфлікти можуть стосуватися, зокрема, прийняття, проходження, звільнення із військової служби, фінансового, матеріального та соціального забезпечення військовослужбовців (виплати, компенсації, пенсії, соціальні гарантії тощо). У цьому контексті досить важливо, щоб держава в особі органів владних повноважень та системи судів забезпечувала належний рівень правового захисту тих осіб, що зберігають цілісність території України, її суверенітет та життя мільйонів українських громадян.

З таких мотивів слід враховувати, що ефективні досудові засоби врегулювання адміністративних спорів поряд із судовим захистом можуть стати тим рішенням, що з одного боку забезпечить швидкий, доступний та ефективний захист прав військовослужбовців, а з іншого боку – економію ресурсів держави та зменшення тягаря на судову систему.

Однак, на сучасному етапі досудове вирішення адміністративних спорів потребує термінового та розсудливого вдосконалення як у сфері адміністративних правовідносин, що не пов'язані із милітаризованою сферою, так і в сфері відносин щодо проходження військової служби.

Наразі виникли об'єктивні законодавчі передумови для впровадження досудового вирішення спорів військовослужбовців із органами владних повноважень. Так само, як і в сфері податкових, митних та інших публічно-правових відносин, у сфері регулювання прав та обов'язків військовослужбовців різними нормативно-правовими актами передбачені норми, що можуть свідчити про закріплення досудового порядку вирішення того чи іншого спору. Однак, вказані процедури так само не визначаються як "досудове вирішення (врегулювання) спору" і не дають можливості однозначно стверджувати про їх належність до таких. Така проблема виникає знову ж таки через: (i) відсутність нормативної дефініції досудового врегулювання спору, про що неодноразово у своїх рішеннях наголошує ВС, (ii) відсутність чітко закріплених ознак процедур, що є досудовим вирішенням спору, (iii) відсутність ідентифікації тих чи інших порядків як досудового вирішення спору.

Тому за останні роки повномасштабного вторгнення сформувалася достатньо неоднозначна правозастосовна і судова практика у контексті застосування норм КАС України про досудове вирішення спору в адміністративних справах, учасниками яких є військовослужбовці. Здебільшого, прослідковуються такі тенденції:

По-перше, органи військового управління в обґрунтуваннях процесуальних документів, що подаються на етапах судового провадження,

часто ідентифікують окремі процедури як досудове вирішення спору без відповідних на це вказівок в законі.

По-друге, помилкові судження про визначення окремих процедур як порядків досудового вирішення спору (рідше обов'язкових порядків досудового вирішення спору) стають основою для вимог про повернення позовних заяв у зв'язку із ненаданням позивачем доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, в яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або зі впливом на момент звернення позивача із позовом визначеного законом строку для досудового врегулювання спору.

По-третє, окружні та апеляційні адміністративні суди, застосовуючи правової позиції вищих судових інстанцій, подекуди непослідовно тлумачать норми закону, ідентифікуючи окремі процедури як досудові порядки вирішення адміністративного спору без відповідних прямих вказівок в законі.

По-четверте, унаслідок недостатнього та суперечливого чинного правового регулювання щодо порядків досудового вирішення адміністративного спору (в тому числі і обов'язкового) непослідовні висновки та рішення органів владних повноважень та судів призводять до частих випадків обмеження права військовослужбовців на судовий захист. Про це свідчить релевантна судова та правозастосовна практика.

Так, зокрема, адвокат Д. Симонок пояснює, що порядок оскарження рішень військово-лікарських комісій (надалі – "ВЛК") до Центральної військово-лікарської комісії є досудовим порядком вирішення спору і до нього застосовуються строки за ч. 4 ст. 122 КАС України [77]. Однак, Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України, затверджене наказом Міністра оборони України від 14 серпня 2008 року № 402, (надалі - "Положення про ВЛЕ"), з якого випливають норми, що формують такий висновок, не встановлює належності такої процедури оскарження до досудового вирішення спору. Так, за п. 2.4.10. названого Положення постанови ВЛК регіонів може бути оскаржена у Центральну ВЛК або у судовому

порядку, скарги на дії (бездіяльність) чи постанови позаштатних ВЛК подаються до штатних ВЛК згідно з їх адміністративно-територіальними зонами відповідальності; скарги на дії (бездіяльність) чи постанови ВЛК районних (міських) територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (надалі- "ТЦК та СП") подаються за підпорядкованістю до ВЛК Київського міського ТЦК та СП, Севастопольського міського ТЦК та СП, обласних ТЦК та СП, ТЦК та СП Автономної Республіки Крим [78]. За п. 3.4. Положення у разі визнання штатною ВЛК заяви чи скарги щодо перегляду (відміни або скасування) постанови ВЛК обґрунтованою, ВЛК штатної ВЛК переглядає оскаржувану постанову ВЛК або приймає рішення про направлення на контрольне обстеження та медичний огляд ВЛК [78]. Але, важливо зазначити, що згідно з п. 3.1. Положення про ВЛЕ подання таких звернень, скарг військовослужбовцями та іншими особами щодо рішень, дій, чи бездіяльності ВЛК, порядок та строки розгляду пропозицій, заяв та скарг, а також обов'язки штатних ВЛК щодо розгляду звернень регулюються Законом про звернення громадян, Інструкцією про організацію розгляду звернень та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, затвердженою наказом Міністерства оборони України від 28 грудня 2016 року № 735 (надалі - "Інструкція про розгляд звернень в Міноборони") [78].

Таким чином: (а) Положення про ВЛЕ не називає процедуру оскарження рішень ВЛК до Центральної ВЛК досудовим порядком вирішення спору (як, наприклад, це прямо встановлено Податковим кодексом [25] чи Митним кодексом [44]); (б) порядок оскарження регулюється, зокрема, Законом про звернення громадян, що ставить під сумнів його ідентифікацію як досудового вирішення спору і логічно має підпадати під правове регулювання Закону про адмінпроцедуру; (в) застосування до цієї процедури спеціальних строків за ч. 4 ст. 122 КАС України [1] навряд чи є можливим з огляду на сумнівну належність порядку оскарження рішень ВЛК до Центральної ВЛК до досудового врегулювання спору.

Також слід розглянути інший приклад щодо визначення процедури досудового врегулювання спору, висновок щодо якого не є однозначним з огляду на наявність суперечливої судової практики. Так, Закон України "Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати" (надалі - "Закон про компенсацію втрати доходів") у ст. 7 встановлює, що відмова власника або уповноваженого ним органу (особи) від виплати компенсації може бути оскаржена громадянином у судовому порядку [79]. Аналогічна норма міститься в п. 8 Порядку проведення компенсації громадянам втрати частини грошових доходів у зв'язку з порушенням термінів їх виплати, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2001 року № 159 (надалі - "Порядок проведення компенсації втрати доходів") [80]. Наведені норми при їх буквальному розумінні дозволяють зробити висновок про те, що невикплата компенсації громадянам втрати частини доходів підприємством, установою чи організацією може бути оскаржена до суду лише після звернення до останньої особи і отримання відмови у виплаті компенсації. Наразі все частіше за вирішенням спорів, що виникають із наведених норм, звертаються до судів саме військовослужбовці із позовами до військових частин. Однак, практика судів як на етапі відкриття проваджень у цих спорах, так і на етапі їх вирішення не є однаковою та послідовною.

До прикладу, в одній із справ колегія судів звертає увагу, що ні Закон про компенсацію втрати доходів, ані Порядок на виконання цього Закону не передбачають обов'язкового звернення особи до суб'єкта владних повноважень задля отримання компенсації втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати [81]. Також, згідно з ч. 1 ст. 17 КАС України сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом [1]. В свою чергу, вказаний Закон та Порядок проведення компенсації втрати доходів не передбачають обов'язковості досудового врегулювання спору в частині компенсації втрати частини доходів у зв'язку з

порушенням строків їх виплати [79], [80]. З урахуванням зазначеного колегія суддів зазначає про помилковість аргументів щодо обов'язкового звернення до військової частини з заявою про виплату компенсації втрати частини доходів, оскільки така компенсація мала бути виплачена позивачу разом з заборгованістю грошового забезпечення [81].

У той же час Запорізький окружний адміністративний суд зробив протилежні висновки у справі щодо подібних правовідносин. Так, до суду надійшла позовна заява військовослужбовця до Військової частини щодо визнання протиправною бездіяльності стосовно нарахування та виплати позивачу компенсації втрати доходів у зв'язку з порушенням термінів виплати грошового забезпечення та зобов'язання відповідача нарахувати та виплатити компенсацію втрат доходів у зв'язку з порушенням термінів виплати грошового забезпечення із одночасною компенсацією сум податку з доходів фізичних осіб [82]. Суд у цій справі виснував, що законом визначено обов'язковість досудового врегулювання спору щодо виплати громадянам компенсації втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати, тобто таким чином було трактовано норму щодо оскарження відмови у виплаті компенсації втрати частини доходів підприємством, установою чи організацією, яка може бути оскаржена до суду [82]. До позовної заяви позивачем додано заяву про виплату компенсацію втрати доходів громадян, яку відповідачем отримано засобами поштового зв'язку через 6 днів. Суд зазначає, що строк розгляду і вирішення зазначеної заяви (місячний строк для розгляду звернень громадян) у відповідача станом день прийняття судом ухвали у межах досудового врегулювання спору не вплив [82]. Доказів відмови відповідача у виплаті компенсації втрати частини грошових доходів за наслідком розгляду заяви до Військової частини, виключно яку позивач може оскаржити у судовому порядку, до матеріалів позовної заяви не надано. Тому позовні вимоги суд визначив передчасними за умови відсутності офіційної відмови від Військової частини щодо розгляду заяви, та повернув позовну заяву [82]. У цьому випадку суд витлумачив буквально зміст норм

профільного закону та підзаконного нормативно-правового акта і зробив висновок не на користь військовослужбовця, чим фактично обмежив його право на судовий захист.

Слід зауважити, що суди першої та апеляційної інстанцій формують подібні висновки на основі правових позицій вищих судових органів. Так, у постанові щодо висновку у подібних правовідносинах ВС вказав, що з огляду на те, що позивач не звертався до відповідача із заявою про виплату компенсації відповідно до Закону про компенсацію втрати доходів та порядку на його виконання, а відповідач не відмовляв позивачу у виплаті відповідної компенсації, то право позивача ще не було порушено суб'єктом владних повноважень, і звернення його до суду з цим позовом є передчасним [83]. Суд стверджує, що законодавством передбачене обов'язкове досудове врегулювання спору у правовідносинах щодо виплати компенсації втрати частини доходів, шляхом подання відповідної заяви до уповноваженого органу, та виключно відмову останнього за наслідком розгляду такого звернення особа може оскаржити у судовому порядку [83].

ВС вказав, що необхідною умовою для звернення до суду з позовом про компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їхньої виплати є звернення особи до підприємства, установи або організації із заявою про виплату відповідної компенсації, за наслідками розгляду якої власник чи уповноважений ним орган (особа) може (1) або задовольнити таку заяву та виплатити відповідну компенсацію, (2) або відмовити у її виплаті [84], [85]. А тому тільки в разі отримання відмови власника або уповноваженого ним особа набуває право на звернення до суду з позовом про зобов'язання у судовому порядку про виплату відповідної компенсації. У постанові від 4 травня 2022 року ВС також не знайшов підстав для відступу від зазначеної позиції [86].

Можемо стверджувати, що вказані норми у правовідносинах про компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їхньої виплати потребують чіткішого правового регулювання задля уникнення неоднозначного їх тлумачення органами публічної влади та судами. У свою

чергу, особливої уваги заслуговує ця норма і з точки зору її застосування у відносинах військовослужбовців у правовідносинах із їх військовим командуванням.

В іншому випадку військовослужбовець звернувся до Донецького окружного адміністративного суду з позовом до Військової частини Національної гвардії України, в якому просив визнати протиправними дії щодо ненарахування та невиконання індексації грошового забезпечення за період понад 5 років та зобов'язати нарахувати та виплатити таку індексацію грошового забезпечення [87]. Рішенням адміністративного суду першої інстанції задоволено позовні вимоги, але військова частина подала апеляційну скаргу, де зазначає, що військовослужбовець не скористався досудовим порядком вирішення спору [87]. Позиція Військової частини в апеляційній скарзі ґрунтується на тому, що позивач порушив дисципліну та не звертався до безпосереднього начальника або відповідача та не отримував відмову, а отже не здійснював дій спрямованих на вжиття заходів досудового врегулювання спору, що на його думку є зловживанням процесуальними правами [87]. Проте, суд зазначає, що посилення відповідача на те, що позивачем не дотримано досудового порядку вирішення спору є необґрунтованим, оскільки кожна особа має право вільно обирати не заборонений законом спосіб захисту прав і свобод, у тому числі й судовий [87]. Недотримання процедури досудового врегулювання спору, передбаченої законом, іншими нормативно-правовими актами, та не повідомлення безпосереднього начальника про спір, не позбавляє права на звернення до суду за вирішенням спору, а суд відповідно не має права відмовити у вирішенні такого спору, посилаючись на недотримання процедури його досудового врегулювання. Крім того, суд виснував, що Військовою частиною не наведено законодавче обґрунтування обов'язку дотримання позивачем досудового порядку вирішення спору [87].

Також, наприклад, за фаволою однієї із справ вказано, що адвокат в інтересах позивачки звернулася до Міноборони з клопотанням про здійснення

позивачці виплати одноразової грошової допомоги як матері загиблого військовослужбовця [88]. Далі адвокатом в інтересах позивачки складено та направлено до суду позовну заяву з приводу бездіяльності Міноборони щодо нерозгляду клопотання [88]. Суд зазначає, що оскільки положення постанови Кабінету Міністрів України "Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану" від 28 лютого 2022 року № 168 [80], якою врегульовано спірні правовідносини, не містять прямої вказівки на строк розгляду заяви про призначення виплати одноразової грошової допомоги сім'ям загиблих осіб, заяви та звернення громадян з цього питання розглядаються з урахуванням часових меж, що врегульовані загальними нормами законодавства, та цей строк складає 1 місяць з моменту отримання заяви [88]. Суд визначив, що на момент звернення до суду в цій справі не вплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору, з огляду на що позовна заява подана передчасно і слід вважати наявною можливістю Міноборони добровільно виконати призначення одноразової грошової допомоги в порядку досудового порядку врегулювання спору. Таким чином позовна заява є поданою до моменту отримання відповіді від Міноборони, тобто передчасно, і підлягає поверненню [88]. У цій справі суд також зробив висновок щодо процедури розгляду заяви про призначення виплати одноразової грошової допомоги як порядку досудового врегулювання спору. Таке твердження з огляду на відсутність однозначної вказівки в законі є таким, що піддається сумніву.

Інший випадок ілюструє застосування норм про досудове врегулювання спору в адміністративній справі про стягнення витрат, пов'язаних з утриманням у вищому військовому навчальному закладі. 28 липня 2020 року Військовий інститут телекомунікацій та інформатизації імені Героїв Крут звернувся до суду з позовом до курсанта про стягнення витрат, пов'язаних з утриманням у вищому військовому навчальному закладі [89]. Окружний адміністративний суд ухвалою позовну заяву залишив без руху на підставі пропущення строку звернення до суду [89]. Позивачем подано заяву про

усунення недоліків позовної заяви у справі, яка обґрунтована тим, що позивач вживав заходи досудового врегулювання, проте відповідач жодним чином не відреагував на них. Суд, у свою чергу, вказує, що виходячи з аналізу викладених норм та практики ВС, досудове врегулювання спору - це вчинення сукупності дій, за допомогою яких юридичний конфлікт вирішується без звернення до суду шляхом досягнення угоди між сторонами або відмови однієї або обох сторін від взаємних претензій [89]. Застосування або незастосування інституту досудового врегулювання спорів є виключним правом особи, за винятком встановлених у законі випадків. П. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України можливість повернення позовної заяви у зв'язку з ненаданням доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору обумовлена конкретними випадками, в яких закон визначає обов'язковість досудового врегулювання спорів [1]. Такі випадки повинні містити послідовність дій учасників спору та форму їх вираження (наприклад, звернення зі скаргою, вимогою чи в іншій формі) з метою досягнення угоди між сторонами. Натомість положення ст. 25 Закону про військову службу [35] не визначають варіантів конкретних дій навчального закладу з метою досудового врегулювання спору з курсантом [89]. Так, положення цієї норми визначають обов'язок особи (курсанта) відшкодувати витрати, пов'язані з її утриманням у вищому навчальному закладі. Водночас у разі невиконання курсантом цього обов'язку з власної волі навчальний заклад має право звернутися до суду з позовом про стягнення відповідної заборгованості. Відтак, ч. 10 ст. 25 Закону про військову службу [35] встановлено правові підстави звернення до суду відповідного вищого навчального закладу, а не випадок обов'язкового досудового врегулювання спору [89].

З огляду на проаналізовані судові рішення слід визнати, що застосування засобів досудового вирішення у спорах за участі військовослужбовців з органами владних повноважень є актуальним питанням, яке потребує поміркованих та логічних рішень. Військовослужбовці належать до тієї категорії громадян, захист прав та законних інтересів яких є пріоритетним

завданням як держави в цілому, так і правової системи зокрема. Урегулювання спору на досудовому етапі для військовослужбовця стане ефективним засобом захисту прав, свобод та законних інтересів, оскільки це сприятиме економії часу, матеріальних ресурсів самої особи, а також - процесуальних ресурсів держави. Так, лиш найбільш складні та комплексні спори щодо прийняття, проходження та звільнення з військової служби мають вирішуватися у судовому порядку, інші категорії справ об'єктивно можуть бути врегульовані на етапі взаємодії з органами владних повноважень, що мають відповідну спеціалізацію. Це необхідно, щоб вибудувати ефективний механізм захисту прав без перешкод, що можуть бути виражені в недотриманні розумних строків вирішення справ судами, складнощах у процесах виконання судових рішень та інших недоліках функціонування судової системи.

Тому ми наголошуємо, що всебічне детальне правове регулювання досудового врегулювання адміністративних спорів, як інституту адміністративного права та процесу, матиме вплив на практику ефективного вирішення спорів на етапі, що передує зверненню до суду, так і на етапі судових проваджень, включно і в ході вирішення справ за участі військовослужбовців.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

У результаті проведеного дослідження щодо правової природи розгляду та вирішення адміністративних спорів в Україні сформовано такі висновки:

1. Надано авторські визначення понять досудового вирішення адміністративного спору, обов'язкового досудового вирішення адміністративного спору, позасудового вирішення спору, альтернативного вирішення спору. Як наслідок, проведено обґрунтоване розмежування таких засобів вирішення адміністративних спорів із медіацією та врегулюванням спору за участю судді.

Встановлено, що в юридичній науці не сформовано єдиного підходу щодо сутності досудового вирішення адміністративних спорів та його ключових відмінностей від медіації, примирення та інших альтернативних способів вирішення спорів. Підтверджено, що досудове та позасудове вирішення адміністративних спорів є окремими видами альтернативного вирішення адміністративних спорів. У свою чергу, медіація є видом позасудового вирішення спору.

Урегулювання спору за участю судді не відноситься до будь-якого із охарактеризованих видів альтернативного вирішення адміністративних спорів (досудового чи позасудового), цей механізм за своєю специфікою залишається окремим видом альтернативного вирішення спору.

Доведено, що адміністративне оскарження є основним видом досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні. Воно містить у собі всі ознаки "досудовості" вирішення адміністративних спорів, адже застосовується виключно до моменту звернення за захистом до адміністративного суду і виключно в адміністративних спорах, а також не є доступним для вирішення інших правових конфліктів в різних сферах суспільних відносин (зокрема, цивільних, господарських, кримінальних спорів).

2. За результатами дослідження окремих процедур досудового вирішення адміністративних спорів визначено, що такі фактично застосовується в різних сферах адміністративних правовідносин. Основними видами таких процедур є добровільні, що застосовуються за волевиявленням сторони адміністративного спору, та обов'язкові, використання яких є передумовою перед зверненням до адміністративного суду.

Водночас, наголошено на обмеженому нормативному закріпленні та використанні обов'язкових процедур досудового вирішення адміністративних спорів. Акцентовано, що їх наразі фактично не існує ані в законі, ані в практиці, що є несприятливим для функціонування системи вирішення адміністративних спорів в цілому. У ході дослідження сформовано висновок

про необхідність законодавчого закріплення широкого спектру процедур досудового вирішення адміністративних спорів в окремих сферах адміністративних правовідносин (податкових, пенсійних, спорах щодо здійснення соціальних виплат, щодо проходження публічної служби).

3. Вивчено та узагальнено ключові особливості законодавчого регулювання досудового вирішення адміністративних спорів в Україні. Встановлено, що закони України не дають чіткої дефініції досудового вирішення адміністративних спорів та його ознак, не містять і переліку видів, що є порушенням принципу правової визначеності.

На нормативному рівні не визначено, що адміністративне оскарження є одним із способів досудового вирішення спору. Досудове вирішення адміністративного спору на сучасному етапі не визнано адміністративною процедурою.

Негативним фактором досі залишається неповне фактичне виконання завдань, визначених Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства. Йдеться про відсутність дієвих механізмів альтернативного, позасудового та досудового врегулювання спорів. Вирішення цього завдання досі залишається одним із першочергових у сфері правосуддя.

4. Запропоновано підхід до систематизації принципів досудового вирішення адміністративних спорів і встановлено, що до них мають належати верховенство права, законність та юридична визначеність; рівність сторін спору перед законом; обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; гарантування права особи на участь у вирішенні спору; гарантування ефективних засобів правового захисту, а також обов'язковість рішення за результатами досудового вирішення адміністративного спору.

5. Встановлено, що існують об'єктивні передумови для впровадження належним чином закріплених процедур досудового розгляду та вирішення

спорів військовослужбовців із органами військового управління щодо проходження військової служби. Встановлено, що забезпечення детального законодавчого регулювання досудового вирішення адміністративних спорів у сфері проходження військової служби матиме позитивний вплив як на ефективне їх вирішення перед зверненням до суду, так і на етапі судового провадження.

Таким чином, в Україні необхідним є розвиток інституту досудового врегулювання адміністративних спорів. До суду мають надходити лише справи підвищеної складності, в яких органи публічної адміністрації не змогли встановити правову істину та вжити заходів, достатніх для захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Але навіть у разі подальшого звернення приватним суб'єктом за судовим захистом процес досудового вирішення спору не буде марною стадією, адже у сторін спору на досудовому етапі є можливість ретельно підготуватися до судового процесу. Це збільшує шанси на прийняття рішення на користь приватного суб'єкта у спорі з адміністративним органом та, відповідно, на захист його прав та законних інтересів.

РОЗДІЛ 2

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДОСУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ, ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

2.1 Поняття та зміст досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів в іноземних юрисдикціях

Іноземні країни відомі впровадженням більш широкого спектру законодавчих правил та практики застосування засобів врегулювання адміністративних спорів, відмінних від судового процесу. Це пов'язано у тому числі з тим, що правові та, зокрема, судові системи решти розвинених країн почали розвиватися набагато раніше, аніж українська. Україна – відносно молода суверенна держава, яка багато років знаходилася під впливом інших держав: австро-угорської, польської, литовської, радянської, російської. Незалежність здобуто Україною 1991 року, з того часу і почалося формування як судових, так і несудових механізмів захисту прав, що закріплені законодавчо та випробовуються юридичною практикою. Саме тому для вітчизняної адміністративної правової науки та практики є досить необхідним дослідження іноземного досвіду у формуванні та застосуванні різноманітних засобів вирішення адміністративних спорів. Адже наразі фактично зникає чітка межа між приватно-правовими та публічно-правовими відносинами, усюди обов'язковим є дотримання прав і свобод приватного суб'єкта (навіть коли у відносинах превалює публічний інтерес). Тому твердження про те, що адміністративні спори не підлягають, наприклад, обов'язковому досудовому вирішенню або є "немедіабельними" в умовах сучасних реалій не завжди знаходять раціональне обґрунтування. У правовій державі має існувати низка можливостей для вирішення адміністративного спору (його ініціювання) як для приватного суб'єкта, та і для органу владних повноважень.

На такий підхід нас орієнтують і положення Рекомендації (2001) 9, яка розтлумачує види основних процедур альтернативного вирішення спорів із органами владних повноважень у країнах Ради Європи та встановлює, що судові

процедури на практиці не завжди є найпридатнішими для врегулювання подібних спорів [8]. Так, визначено, що досудовим врегулюванням адміністративного спору, яке можна було б визначити обов'язковою попередньою умовою судового розгляду, вважається внутрішній перегляд (розгляд оскаржуваного рішення адміністративним органом залежно від встановленої ієрархії), примирення, медіація, урегулювання шляхом переговорів [8]. Названий акт допускає застосування медіації (у тому числі і обов'язкової) перед зверненням до адміністративного суду, що наразі і впроваджено такими державами Європи як Іспанія, Франція, Італія, Нідерланди та іншими державами-членами.

Як показує практика законодавчих змін в Україні в контексті Закону про медіацію [14] та Закону про адмінпроцедуру [30], вітчизняний законодавець поки не наблизився до закріплення медіації як обов'язкової досудової процедури навіть в окремих категоріях адміністративних справ.

Так само Рекомендацією не визначено арбітраж як досудовий спосіб врегулювання, він вважається класичною позасудовою процедурою (без необхідності подальшого звернення до суду) [8].

Вагомим здобутком у зазначеній сфері стало прийняття Рекомендації № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах. Нею рекомендовано державам-членам поступово зменшувати кількість покладених на суддів завдань, які не мають відношення до судочинства, доручаючи такі завдання іншим інституціям, передбачати разом із відповідними стимулами процедури примирення до судового провадження або інші способи врегулювання спорів поза судовим провадженням, а також визначити органи поза судовою системою, які компетентні розв'язувати спори на невеликі суми в питаннях конкретних галузей права [90].

Серед іншого, до найбільш поширених альтернативних засобів вирішення спорів з адміністративними органами в іноземних країнах належать наведені нижче процедури.

1. **Німеччина** - подання заперечення (Widerspruch), висловлення протесту (Einspruch), офіційна скарга (formliche Beschwerde), звернення до омбудсмена, подання петицій, розгляд адміністративних скарг спеціальними комітетами; попереднє досудове провадження (preliminary proceeding) за розділом 8 Кодексу адміністративного судочинства Федеративної Республіки Німеччина (надалі – "КАС Німеччини") [91] у порядку подання заперечення до адміністративного органу впродовж одного місяця після доведення адміністративного акта до відома учасника справи.

2. **Франція** - обов'язкова попередня процедура медіації (Médiation préalable obligatoire) у спрах щодо соціальних виплат, юрисдикційних процесах у щодо безробіття та спрах щодо публічних службовців; адміністративне оскарження, у тому числі і обов'язкове (recours administratif) для потерпілого громадянина, яке може бути здійснено до органу, який прийняв оскаржуване рішення або до ієрархічно вищого органу влади та до урядового органу із контрольними повноваженнями; консиліація (включно з обов'язковою); звернення до омбудсмена.

У Франції існує обов'язкове адміністративне оскарження (recours administratif préalable obligatoire), що є досудовим вирішенням адміністративного спору, якщо докази не представлені під час досудового вирішення спору, то вони не можуть розглядатися в судовому провадженні по цій же справі [92].

Також діють такі спеціалізовані інституції, що координують процеси медіації в адміністративних спрах, як Служба превенції та медіації (врегульовує спори між органами влади), Служба профілактики і громадського спокою, Служба міської превенції та інші органи [93].

3. **Італія** - обов'язкова медіація у податкових спрах, адміністративна скарга, надзвичайне оскарження (ricorso straordinario), арбітраж в спрах щодо публічних закупівель, розгляд скарг омбудсменом щодо відмови адміністративним органом в отриманні доступу до документів за адміністративним провадженням [94], [95].

4. У **Сполучених Штатах Америки** діє спеціальна інституція - Адміністративна конференція Сполучених Штатів ("ACUS"), що діє як незалежна

федеральна агенція для постійної розробки рекомендацій щодо вдосконалення адміністративного процесу і процедури. ACUS визначає такі види альтернативного вирішення адміністративних спорів, що застосовуються поза судовим розглядом: консиліація, сприяння вирішенню адміністративного спору, медіація, пошук фактів, квазісудові розгляди (слухання), арбітраж та діяльність омбудсмена [96]. Саме такі способи альтернативного вирішення адміністративних спорів закріплені ст. 571 Закону про адміністративну процедуру США від 1946 р. (зі змінами та доповненнями) [97].

Очевидно, не всі з названих належать саме до досудових способів вирішення адміністративного спору. Зокрема, такий спосіб вирішення спорів як медіація в США є досить поширеним з початку 1960-х років і застосовується також у відносинах з публічним інтересом. Таку процедуру врегулювання спору регулює Типовий Закон США про медіацію від 2001 року, що передбачає можливість в тому числі і обов'язкового застосування медіації в окремих категоріях спорів [98]. Так, зокрема в США досить поширеною є медіація у випадку скарги приватної особи на дії, рішення та/або бездіяльність службовців поліції.

5. *Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії (Великобританія)* - процедура подання скарги з метою відшкодування шкоди від владних рішень, адміністративне оскарження, законодавчий запит, оскарження до спеціального трибуналу в адміністративних справах, звернення до омбудсмена, медіація.

Досудове вирішення адміністративних спорів у спеціальних трибуналах Великобританії не можна ототожнювати з такими досудовими порядками, якими вони є в інших юрисдикціях Європи. Однак, у цих порядків є спільна мета - забезпечити простіше, швидше, дешевше, відносно менш формальне, однак більш доступне вирішення спору, ніж в судовій системі. Фактично ці трибунали є нетиповим явищем для країн не лише континентального права, а й інших систем загального права. Рішення таких трибуналів приймаються високо спеціалізованими у вузькій сфері посадовцями, є обов'язковими і можуть бути оскаржені до адміністративних судів. Трибунали можуть залишити без змін рішення чи дію;

скасувати рішення чи дію повністю або частково; змінити рішення або дію; додати рішення чи дію, які могли бути вжиті під час початкового рішення чи дії; передати справу на розгляд адміністративного органу; відновити втрачену або анульовану ліцензію [99, с.19].

Судова система Великобританії у контексті оскарження адміністративних актів містить безліч фільтрів, які зобов'язують суб'єктів адміністративного спору вирішувати справу в досудовому порядку. Наприклад, коли заявник бажає оскаржити рішення трибуналу в адміністративній справі першої інстанції до Високого Суду (Адміністративного суду), суд може відмовити у розгляді, бо заявник не скористався стадією оскарження у вищому трибуналі. Аналізуючи механізми країн континентальної системи права і порівнюючи їх із діяльністю таких спеціальних трибуналів, ми можемо стверджувати, що вони формально підпадають під визначення досудових порядків вирішення адміністративного спору, оскільки, містять усі необхідні їх ознаки. Але як відомо, специфіка системи судочинства Великобританії здавна побудована так, що трибунали є частиною деякою мірою судової системи, оскільки кожен з них володіє спеціальною предметною юрисдикцією для вирішення окремої категорії адміністративних справ і не може бути замінений іншим органом, тобто діяльність трибуналу не є альтернативою іншому способу захисту, він єдиний у своєму роді. Рішення трибуналу є таким, що приймається подібно до рішення у судовому провадженні і за спеціальним законодавством може не підлягати подальшому судовому оскарженню у першій інстанції.

6. **Нідерланди** - процедура оскарження рішення до адміністративного органу, що прийняв рішення, у тому числі і обов'язкова; діяльність омбудсмена на місцевому та національному рівнях. Досудове вирішення спорів у Нідерландах перш за все було створено для того, щоб адміністративні органи мали можливість виправити свої помилки. Такі способи вирішення спорів мають величезний ефект, адже після їх застосування лише 10 % справ передаються до суду, інші 90 % спорів вирішуються без судового розгляду. Відповідно до статей 6:13, 7:1 Загального Адміністративного Акту Нідерландів сторони спору зобов'язані спочатку

вичерпати всі доступні засоби захисту в адміністративному порядку, лише після того звертатися до суду, зокрема перед оскарженням до суду сторона спору повинна подати заперечення (objection) до адміністративного органу; якщо суд визначить, що позивач не скористався засобами захисту в адміністративному порядку, він може залишити скаргу без розгляду [100]. Основними засобами подання скарги до адміністративного органу є подання заперечення та подання апеляції адміністративного типу (для їх розгляду створюються так звані "дорадчі комітети" з декількох членів) [101, с.117].

7. *Данія* - зауваження (remonstration), відкликання (revocation), спеціальне звернення (recourse), перегляд (oversee), діяльність незалежних колегіальних органів з вирішення адміністративних спорів у різних сферах правовідносин (апеляційних комісій або трибуналів), діяльність омбудсмена. У той час, як судовий розгляд доступний як безумовна можливість поряд із адміністративним оскарженням у правових спорах щодо соціального забезпечення та захисту навколишнього середовища, у правовідносинах оподаткування необхідною умовою для звернення до суду є обов'язкове вичерпання заходів адміністративного оскарження з податковою адміністрацією [102, с. 165]. Таким чином, таку процедуру слід вважати саме досудовим порядком вирішення адміністративного спору.

8. *Бельгія* - факультативне оскарження рішення до адміністративного органу, що прийняв рішення або до вищого за ієрархією адміністративного органу, оскарження до органу з наглядовими повноваженнями поза ієрархічною структурою, діяльність омбудсмена, консультації, обговорення з органами владних повноважень; діяльність Служби з податкової медіації [93].

9. *Іспанія* - адміністративна скарга (факультативна та обов'язкова), звичайна апеляція, що може бути обов'язковою і тим самим відкриває доступ до засобів судового захисту (Recurso de Alzada, Recurso de Reposicio'n), надзвичайна адміністративна скарга (Recurso Extraordinario de Revisio'n), квазі-юрисдикційні органи для вирішення спорів з податкових питань та публічних закупівель, процедури у яких є обов'язковими для застосування перед зверненням до суду,

медіація у податкових спорах, а також щодо державної служби та охорони навколишнього середовища [102, с. 7]. У свою чергу, найбільш сучасні регіони Іспанії запровадили процедури медіації, що є альтернативами адміністративному оскарженню. Наприклад, стаття 79 Закону Каталонії про правові та процедурні аспекти діяльності Уряду Каталонії від 3 серпня 2010 року встановлює можливості для такого типу медіації; законодавство Країни Басків запровадило медіацію як механізм захисту в адміністративних спорах щодо охорони навколишнього середовища [102, с. 254].

10. **Угорщина** - процедури відшкодування за запитом – "redress procedures upon request" (процедури перегляду, судового оскарження, процедури відновлення, провадження на підставі рішення Конституційного Суду; перегляд адміністративних актів "ex officio", що включає наглядову процедуру за повноваженнями адміністративного органу, що прийняв акт, а також за участі прокурора [102, с. 289].

11. **Словаччина** - процедура подання адміністративної скарги до адміністративного органу, що прийняв оскаржуване рішення. При порівнянні моделі адміністративної процедури України та Словаччини слід констатувати, що законодавчі акти містять тільки загальні поняття про примирення сторін, укладення мирової угоди, але закони не містять жодних норм про медіацію, досудове вирішення адміністративного спору та їх практичне застосування, що є неправильним, оскільки за наявності закріплення можливості вирішення адміністративних спорів таким способом у конституціях держав, саме конкретизація їх у законодавстві про адміністративну процедуру відповідає принципу юридичної визначеності та системності [103, с. 82]. Така ситуація створює ефект розосередженості правових норм, відсутності системності та цілісного розуміння інструментарію права, що насамперед важливо для ефективності адміністративного судочинства.

12. **Греція** - адміністративне оскарження акта органу владних повноважень до вищого за ієрархією адміністративного органу (hierarchical appeal) для отримання відшкодування; спеціальна адміністративна скарга (remedial appeal) до визначеного

адміністративного органу у разі закріплення такої спеціальним законом в окремій сфері правовідносин; вирішення справи відповідними посадовцями Державної Ради у виключних випадках – Президентом та двома віце-президентами Державної Ради; практика діяльності позасудового Комітету з вирішення податкових спорів, що був запроваджений у 2020 році як результат імплементації рекомендацій ЄС щодо оперативного вирішення адміністративних спорів, головна особливість цього спеціального органу владних повноважень полягала в тому, що Комітет мав довести до платника податків спеціальну пропозицію вирішення спору, у разі відхилення платником рішення Комітету, справа передавалася знову на розгляд адміністративного суду відповідно до норм адміністративного судочинства [104].

13. **Ісландія** - подання адміністративної скарги (administrative complaint) до органу владних повноважень, вищого за ієрархією за той, що прийняв спірне рішення.

14. **Латвія** - оскарження адміністративного акта до вищого адміністративного органу або до того, що прийняв спірне рішення (у виняткових випадках); в окремих категоріях справ адміністративне оскарження є обов'язковою умовою для звернення за судовим захистом.

15. **Норвегія** - оскарження адміністративного акта до адміністративного органу, що є вищим за ієрархією за той, що прийняв оскаржуване рішення, а також у виключних випадках - до міністерства або до губернатора округу; звернення до омбудсмена [105].

16. **Північна Македонія** - скарга, апеляція та повторна адміністративна процедура, що є "реакцією" учасника адміністративного провадження на неправомірно прийняті адміністративні акти (ст. 104 Закону про загальну адміністративну процедуру Північної Македонії) [106]. У цій державі в першій інстанції адміністративні справи відповідно до Закону про загальну адміністративну процедуру вирішують міністерства, місцеві державні адміністрації, інші органи державного управління, муніципалітети, місцеві органи адміністрування міста Скоп'є, юридичні особи, які законом наділені владними повноваженнями. Сторона справи, де учасником є орган публічної адміністрації,

може оскаржити це рішення до адміністративного органу "другої інстанції", яким є Комісія другої інстанції для прийняття рішень в адміністративних процедурах при Уряді Республіки. Засобами захисту від неправомірно прийнятих адміністративних актів є скарга, апеляція та повторна адміністративна процедура. Так, якщо спеціальним законом передбачено подання апеляції чи скарги до адміністративного органу, то вичерпання таких механізмів та відсутність результату у вигляді відновлення порушених прав є передумовою для звернення до компетентного адміністративного суду за захистом.

17. *Австрія* - звернення до омбудсмена зі спеціальними повноваженнями щодо вирішення скарг на дії органів публічної адміністрації ("Volksanwaltschaft") - будь-яка особа, яка постраждала внаслідок дій органу владних повноважень та не має подальшої можливості відновлення прав, може звернутися до омбудсмена, який має розглянути справу та повідомити про результати; такий омбудсмен може давати рекомендації вищим федеральним органам управління, які у разі невиконання цих рекомендацій мають давати у відповідь на це письмове пояснення.

18. *Польща* - "внутрішнє" чи "зовнішнє" оскарження адміністративного акта до адміністративного органу, що видав його, або до вищого адміністративного органу відповідно; діяльність апеляційних комісій місцевого рівня (local government appeal boards), що розглядають скарги на рішення самоврядних місцевих органів, члени таких колегій призначаються Урядом [101, с. 119]. Звернення до адміністративного суду за захистом можливе лише після використання сторонами усіх можливостей перегляду справи компетентним адміністративним органом. Також використовується практика обов'язкового вичерпання усіх досудових механізмів вирішення адміністративних спорів перед зверненням до адміністративного суду, зокрема ст. 52 Закону про провадження в адміністративних судах встановлює, що скарга до суду може бути подана після вичерпання засобів оскарження, які були у скаржника під час провадження в компетентному адміністративному органі, за винятком якщо таку скаргу до суду подає прокурор, Уповноважений з прав людини (омбудсмен) або Уповноважений з прав дитини; вичерпання засобів оскарження

означає ситуацію, коли сторона більше не має жодних можливостей оскарження, наприклад, подання скарги, апеляції чи нагадування, як це передбачено спеціальними нормами [107]. Скарга до адміністративного суду подається через орган, дії або бездіяльність якого є предметом скарги. Як правило, справа після розгляду в двох інстанціях адміністративним органом може бути розглянута двома інстанціями адміністративних судів. Законодавством Польщі також закріплена і процедура медіації в адміністративних справах, але вона може бути розпочата лише після звернення зі скаргою до суду. Тому такий механізм не може буквально вважатися "досудовим" у нашому розумінні [102, с. 355].

19. **Словенія** - "внутрішнє" обов'язкове адміністративне оскарження адміністративних актів відповідно до Загального Акту про адміністративну процедуру (адміністративне провадження другої інстанції), без застосування якого звернення до адміністративного суду є неможливим; інстанційний нагляд (instance supervision), право нагляду за допомогою виключних правових засобів (supervisory right).

20. **Чехія** - оскарження адміністративного акта до вищого адміністративного органу (у тому числі і обов'язкове) перед зверненням до адміністративного суду; спеціальний вид оскарження адміністративного акта центрального адміністративного органу держави, що не має вищого органу, наприклад, міністерства – заперечення (the remonstrance). Відповідно до пункту а) параграфу 68 Кодексу адміністративного судочинства Чехії заява до адміністративного суду відповідає критерію неприйнятності, тобто справа не може бути прийнята до розгляду, якщо, зокрема, скаржник на момент звернення до суду не вичерпав усі звичайні засоби правового захисту з адміністративним органом, що встановлені спеціальним законом [108]. За законодавством Чехії також передбачена діяльність спеціального омбудсмена, що може розглядати справи щодо порушення принципів належного адміністрування адміністративними органами, але його рішення є рекомендаційними; йому надано можливість порушувати справу перед судом, якщо виявлені ознаки порушення закону при прийнятті рішення адміністративним органом у будь-якій справі, факти якої відомі такому омбудсмену. Однак рішення

омбудсмена (Public Defender of Rights) в Чехії не можуть бути оскаржені в адміністративному суді, і звернення до такої інституції не є обов'язковим до використання інструментом захисту, отже діяльність омбудсмена в Чехії не належить до досудових засобів врегулювання адміністративного спору в його буквальному розумінні.

21. **Румунія** - оскарження адміністративного акта до органу, який видав спірне рішення (заперечення) або до вищого органу; спеціалізований перегляд адміністративним органом, що має контрольні повноваження, до прикладу, Прем'єр-міністром; діяльність омбудсмена зі змішаними повноваженнями; діяльність квазісудових органів щодо вирішення адміністративних справ, подібних до трибуналів у Великобританії, а саме – подання адміністративної скарги до Національної ради з вирішення спорів щодо публічних закупівель, до Національної ради з протидії дискримінації, до Апеляційного департаменту Офісу торговельних марок та патентів; процедура медіації, яка передуює судовому розгляду адміністративної справи [102].

22. **Сербія** – обов'язкове адміністративне оскарження рішення адміністративного органу першої інстанції до вищого адміністративного органу другої інстанції (крім окремих типів рішень в адміністративних справах, які оскаржуються безпосередньо до Адміністративного Суду Сербії, який є єдиним судом у названій юрисдикції, або до Конституційного суду, зазвичай це стосується актів вищих органів держави); оскарження адміністративних актів органів з питань публічних закупівель до Державної комісії з питань захисту прав та публічних інтересів у процедурах публічних закупівель, що має певний квазісудовий характер; медіація в спорах щодо державно-приватного партнерства, концесії.

23. **Хорватія** – подання стороною адміністративного провадження заперечення (the objection) на рішення адміністративного органу першої інстанції до адміністративного органу другої інстанції (відповідно до ст. 105 Загального Акту про адміністративну процедуру) [109]; подання адміністративної скарги (the complaint) на рішення до голови адміністративного органу першої або другої інстанції.

24. **Австралія** - у цій державі для вирішення адміністративних податкових спорів використовується велика кількість альтернативних процедур. Зокрема, до таких належать посередництво; внутрішнє спрощення, де підготовлений незалежний службовець Австралійського податкового управління як медіатор безкоштовно спрямовує сторін спору до прийняття взаємовигідного рішення та забезпечує їхню максимальну взаємодію; адміністративне оскарження рішення податкової адміністрації до Трибуналу з адміністративних апеляцій [110, с. 79].

25. **Фінляндія** – подання апеляції на прийнятий адміністративний акт відповідно до розділу 7 Закону про адміністративну процедуру Фінляндії від 2003 року [111].

26. **Швейцарія** – застосування медіації в адміністративних справах (у кожному кантоні є кантональний омбудсмен, відомий як Кантональне адміністративне бюро з медіації; фізичні та юридичні особи можуть звернутися щодо вирішення адміністративного спору мирним шляхом з допомогою кантонального омбудсмена); подання адміністративної скарги до Федеральної Ради, до інших органів оскарження, до адміністративних органів з наглядовими повноваженнями та подальше оскарження рішення за результатами розгляду апеляції до Федеральної Асамблеї відповідно до Федерального Акта про адміністративну процедуру; адміністративні акти Федеральної ради можуть бути оскаржені до адміністративного суду лише у виключних випадках, в той час як адміністративні акти федеральних департаментів, кантональних адміністративних органів можуть бути оскаржені до адміністративного суду [112].

27. **Швеція** – при вирішенні спору в адміністративних податкових правовідносинах існує спеціальна рада (the Council for Advanced Tax Ruling), до неї можна звернутися щодо оскарження акта податкової адміністрації. Специфіка цієї ради в тому, що її рішення оскаржуються не до суду першої інстанції, а до Вищого адміністративного суду Швеції. Додатковою особливістю подання до розгляду скарги на адміністративний акт є відсутність плати за таку ініціативу, що дозволяє приватним суб'єктам реалізувати право на захист без внесення сум коштів та подальших процедур щодо їх відшкодування [113, с. 20]. Окремими законодавчими

актами Швеції також передбачено обов'язкове адміністративне оскарження адміністративного акта перед зверненням до суду першої інстанції [114].

28. *Японія* – в основному поширеними засобами вирішення адміністративних спорів є консиліація та медіація. Для спільноти Японії досить критичними є питання ефективного вирішення спорів у сфері охорони навколишнього середовища, оскільки з 1960-70-х років, враховуючи усі природні катастрофи, що припали на долю цієї країни, проблема забруднення є однією з найбільш глобальних та визначальних для існування японської нації. Тому розвиток механізмів швидкого та дієвого вирішення природоохоронних спорів є одним із пріоритетних напрямів у вирішенні спорів для Японії [115]. Також показовою є процедура оскарження рішень податкових органів як видів адміністративних актів; при отриманні податкового повідомлення-рішення платник може оскаржити його до податкової адміністрації або до Національного податкового трибуналу, в тому числі спочатку до податкового органу, а потім і до Національного податкового трибуналу. Якщо рішення Національного податкового трибуналу на думку платника прийнято з порушеннями, він може оскаржити його до районного суду. У свою чергу, податковий орган навіть у разі незгоди із рішенням Національного податкового трибуналу першим не може звернутися до суду за захистом, у той час як в Україні податкові органи можуть оскаржувати рішення навіть у разі, якщо процес перегляду ініціював платник податку [116].

29. *Гонконг* (особливий адміністративний район Китайської Народної Республіки) – це одна з тих юрисдикцій, де широко застосовується обов'язковий адміністративний перегляд, зокрема у податкових спорах. Так, для того, щоб оскаржити адміністративний акт податкової адміністрації, заявник має спочатку звернутися до Апеляційного відділу Департаменту внутрішніх доходів, який розгляне це питання та підготує висновок для розгляду Комісаром/заступником Комісара, саме останній видає результат перегляду платнику податків. Лише після проходження цієї процедури для платника доступний перегляд рішення спеціальним трибуналом, що діє як судовий орган [117].

Здебільшого вище зазначені процедури вважаються за своїми основними ознаками досудовими, за умови якщо вони застосовуються саме перед зверненням до адміністративного суду і впливають на процес відкриття судового провадження (його момент та часові межі), перебіг справи (межі дослідження доказів) та результат.

Подібним до національних правових систем є механізм захисту прав в органах публічного адміністрування ЄС та Ради Європи. В окремих сферах адміністративних правовідносин приватні особи мають право або зобов'язані замість безпосереднього звернення до адміністративного суду спочатку застосувати альтернативні та/або досудові процедури вирішення спорів. Доступність адміністративного оскарження як способу захисту прав досі дещо обмежена на рівні законодавства ЄС за винятком декількох прикладів процедур Єврокомісії щодо порушень законодавства ЄС його державами-членами, допомоги, наданої державами-членами ЄС, в справах щодо доступу до визначених актів ЄС, скарг публічних службовців щодо проходження служби в інституціях ЄС та інші подібні випадки [102, с. 495].

Адміністративне оскарження як частина діяльності органів публічної адміністрації ЄС має бути процедурою відкритою, ефективною та незалежною, заснованою на цінностях поваги до людської гідності та прав людини, свободи, демократії, рівності та верховенства права з метою сприяння належному врядуванню. Загалом ці вимоги означають, що адміністративні процедури в ЄС мають відповідати загальновизнаним вимогам до адміністративних процедур та до відносин між приватними суб'єктами та органами публічної адміністрації у світі, тобто принципу належного адміністрування загалом та належного ефективного вирішення спорів зокрема [102, с. 510].

Така інституція як Мережа досліджень адміністративного права ЄС ("ReNUAL") доклала досить багато зусиль, щоб запропонувати моделі адміністративної процедури саме для органів влади ЄС. Так, Типові правила здійснення адміністративної процедури в ЄС в редакції від 2015 року передбачають, зокрема, що адміністративний акт інституції ЄС має містити

інформацію про можливість адміністративного оскарження, якщо така існує, включаючи випадки, коли скаргу можна подати до адміністративного органу, відмінного від того, який прийняв рішення, а також, про строк для такого оскарження; адміністративний акт має також інформувати адресата про можливості судового розгляду, включаючи строки, протягом яких може бути подано позов, і умови можливого звернення до омбудсмена [118].

Пункт 2 (В) Рекомендації Rec (2004) 20 Комітету Міністрів Ради Європи щодо судового перегляду адміністративних актів встановлює, що фізичні та юридичні особи можуть бути зобов'язані вичерпати усі засоби захисту, що передбачені національним законодавством, перш, ніж ініціювати звернення до адміністративного суду; тривалість процедури звернення за такими засобами правового захисту (досудового перегляду) не повинна бути надмірною за часом [119].

Як випливає з вищевказаного, органи управління Ради Європи ще з 2004 року передбачили рекомендацію встановлення державами-членами їх національним законодавством так званих "фільтрів" на шляху до подання позовної заяви до суду щодо оскарження результату діяльності адміністративного органу. Тому фактично такі процедури не суперечить основним принципам європейського належного урядування і можуть бути застосовані державами, правові системи яких цього потребують. З огляду на це, розгляд питань щодо неконституційності положень щодо обов'язкового досудового врегулювання спору могла бути спростована за сукупністю аргументів та ряду висновків європейських інституцій.

У свою чергу, після прийняття Рекомендації (2001) 9 для держав-членів Ради Європи Європейською комісією щодо ефективності здійснення правосуддя в державах-членах (надалі - "СЕРЕJ") були затверджені 2007 року також спеціальні Рекомендації щодо впровадження Рекомендації (2001) 9 [120]. Рекомендаціями №СЕРЕJ (2007)15 передбачено, що саме уряди держав-членів та адміністративні органи держав-членів відіграють ключову роль у заохоченні та активному застосуванні альтернативних судовому способів вирішення адміністративних спорів [120]. Зокрема, пункти 15-16 Рекомендацій №СЕРЕJ(2007)15 містять

заохочення для держав-членів у разі необхідності прийняти відповідні законодавчі акти або адаптувати існуючі відповідно до принципів Рекомендації (2001) 9, наприклад, встановивши внутрішній перегляд, консиліацію, медіацію та врегулювання шляхом переговорів обов'язковими в певних випадках; держави-члени повинні стимулювати використання таких способів врегулювання адміністративних спорів як передумову для початку судових процедур [120].

Рекомендаціями № СЕРЕJ(2007)15 визнано, що держави-члени повинні заохочувати використання альтернатив судовим процесам між адміністративними органами та приватними сторонами шляхом фінансової підтримки впровадження та функціонування таких альтернатив чи інших форм підтримки, щоб забезпечити надання якісних послуг і збалансовану участь усіх зацікавлених сторін у таких процесах вирішення адміністративних спорів (а саме - посадових осіб адміністративних органів, представників неурядових асоціацій, дослідників-правників, асоціацій адвокатів, представників судових органів, юристів-практиків) [120]. Наголошено, що внутрішній перегляд адміністративних актів, будучи важливим засобом запобігання масштабним адміністративним спорам до їх виникнення, повинен використовуватися навіть, якщо це можливо, перед застосуванням альтернативних процедур вирішення адміністративних спорів, якщо вони доступні [120]. Висвітлена також роль юристів (адвокатів) у стимулюванні використання альтернативних способів вирішення адміністративного спору, за можливості вони повинні рекомендувати приватним суб'єктам використовувати саме ці способи перед зверненням до суду.

СЕРЕJ рекомендує ні в якому разі не стягувати плату за здійснення процедури внутрішнього адміністративного оскарження у вертикалі органів владних повноважень, а також заохочувати держав-членів до фінансової підтримки тих категорій населення, що не можуть повністю внести призначену плату за послуги професіоналів з альтернативного вирішення адміністративних спорів [120]. У пункті 52 Рекомендацій СЕРЕJ також заохочує держав-членів, їх університети, школи та інші академічні наукові центри проводити спеціальні дослідження щодо популяризації та доведення до відома спільноти інформації про

альтернативні судовому способи вирішення спорів із суб'єктами владних повноважень та відновлення прав і законних інтересів [120].

Таким чином, ми цілком погоджуємося із наведеною рекомендацією щодо зменшення фінансового навантаження на приватних осіб у вигляді пільг при сплаті судового збору за умови досудового вирішення адміністративного спору. Цей крок може значно підвищити інтерес учасників справи до таких процедур.

Також Радою ЄС на одному з етапів стимулювання поширення несудових способів оперативного та ефективного вирішення адміністративних спорів серед держав-членів ЄС було затверджено Директиву 2017/1852 про механізми вирішення податкових спорів щодо уникнення подвійного оподаткування між приватними особами та адміністративними органами держав-членів ЄС. Положення цієї директиви передбачають процес вирішення спору, що складається з декількох етапів, і має назву процедури "взаємної угоди (mutual agreement)" [121].

Директива 2017/1852 у преамбулі містить твердження про те, що держави-члени мають стимулювати використання "незобов'язуючих" форм альтернативного вирішення спорів як, наприклад, медіація та консиліація протягом процесу досягнення "взаємної угоди"; вибір методу вирішення спору має бути гнучким і передбачати як інституції "ad hoc", так і більш стійкі постійно діючі структури; процедури вирішення спору можуть відбуватися за участі Дорадчої комісії, що складається із відповідних залучених представників податкового органу та незалежних фахівців із питань з предмету спору, або за участі спеціальної Комісії з альтернативного вирішення спору; податкова адміністрація держави-члена має приймати остаточні рішення по справі обов'язково з урахуванням думки Дорадчої комісії або ж Комісії з альтернативного вирішення спору [121].

Враховуючи те, що податкові спори між податковою адміністрацією та платниками податків належать до юрисдикції адміністративних судів як спори із суб'єктами владних повноважень, подальше оскарження таких рішень буде здійснюватися шляхом звернення до адміністративного суду. Отже, процедура, визначена Директивою 2017/1852, при її імплементації у законодавство та практику

держави-члена може вважатися досудовим порядком вирішення адміністративного спору.

Наприклад, Греція імплементувала зазначену директиву у національне законодавство держави поряд із впровадженням власного розробленого порядку вирішення податкових спорів за участі спеціально створеного Комітету з вирішення податкових спорів [104].

Варто також взяти до уваги висновки щодо застосування адміністративної медіації у державах ЄС відповідно до дослідження, що проведено нещодавно французькими науковцями Карім Салем (здобувач ступеня Phd в Страсбурзькому університеті) та Маргарет Дойл (науковий співробітник Школи права Університету Ессекс). Вони стверджують, що правове явище "адміністративна медіація" у різних юрисдикціях сприймається по-різному і справедливо зауважують, що будь-який інструмент, спрямований на сприяння адміністративному посередництву в державах-членах ЄС, повинен бути чітко визначений, щоб сформувати єдину концепцію застосування такого засобу врегулювання спору на рівні права ЄС, щоб це узгоджувалося із процедурами держав-членів [122]. Вчені констатують, що [122]:

1) такі держави як, зокрема, Чехія, Північна Македонія потребують розвитку уявлень та практики застосування адміністративної медіації, яка наразі відсутня, як і будь-яке законодавче регулювання її використання;

2) Португалія, Хорватія (до цієї групи країн вчені відносять і Україну) мають відповідне правове регулювання, але не використовують його в юридичній практиці;

3) Люксембург – адміністративна медіація фактично використовується судом без існування належної правової бази;

4) Франція, Німеччина, Литва, Латвія, Нідерланди, Іспанія, Швейцарія, Великобританія – адміністративна медіація закріплена на законодавчому рівні і активно застосовується у практиці вирішення адміністративних спорів.

Тож, зважаючи на наведені факти застосування адміністративної медіації у державах-членах ЄС та інших юрисдикціях, обґрунтовано можна зробити висновок

про необхідність для України на сучасному етапі керуватися саме практикою таких країн як Німеччина, Франція, Литва, Латвія, Нідерланди, Іспанія, Великобританія, оскільки результати вдосконалення адміністративної юстиції та її ефективності у цих державах свідчать про правильний вектор їх руху в напрямі оптимізації процесів вирішення адміністративних спорів.

Обґрунтовано, що для України, правова система якої класично тяжіє до континентальної правової сім'ї, слід звертати увагу саме на механізми досудового вирішення адміністративних спорів, які застосовуються та успішно функціонують у подібних юрисдикціях.

Однак, наразі і на структурування правових систем впливає світова глобалізація, що неодмінно має наслідком змішування властивостей та особливостей протилежних правових сімей (наприклад, англо-американської та континентальної, системи звичаєвого та релігійного права) в правовій системі однієї держави. До змішаних правових сімей відносять правові системи найбільших держав та найрозвиненіших економік світу – Індію, Китай, а також Таїланд, Сінгапур, Філіппіни, Південну Африку, інші держави Південно-східної Азії [123, с. 47-48].

Необхідним фактором успішної реалізації адміністративної юрисдикції в Україні є визнання та поширення практики Європейського суду з прав людини ("ЄСПЛ") як джерела права, зокрема, висновків суду щодо застосування альтернативних судовому способів вирішення адміністративного спору. Так, наприклад, у справі "Шутте проти Австрійської Республіки" визнано порушення принципу розумного строку розгляду справи та права на ефективний засіб правового захисту. На національному рівні провадження щодо заявника стосувалось порушення правил дорожнього руху; по суті спору три судді у рішенні висловили спільну думку, що державі важливо також не недооцінювати переваги частішого звернення до таких методів альтернативного вирішення спорів, як медіація, арбітраж або примирення [124, с. 78].

ЄСПЛ визнає можливість запровадження обов'язкового досудового порядку вирішення спорів, застосовуючи однакові критерії для оцінки розумності строків

досудового провадження та судового провадження, зокрема у справі "Кьоніг проти Німеччини". Такими критеріями у цій справі були названі наступні: а) складність справ та б) поведінка заявника і рух справ в адміністративних органах і судах. В інших справах, зазвичай, ЄСПЛ додає ще один критерій – значущість для заявника питання, що вирішує суд [2, с. 265].

Широке застосування процедур досудового вирішення спору потенційно позитивно впливатиме на процес вирішення адміністративних спорів, адже це означає, що приватні суб'єкти будуть більш злагоджено співпрацювати із суб'єктами публічної адміністрації. Це дозволить максимально згуртувати органи владних повноважень різних рівнів по вертикалі та горизонталі, наблизити їх до громадянського суспільства.

Національною стратегією у сфері прав людини (розділ 4) передбачено одним із основних завдань щодо забезпечення права на справедливий суд запровадити доступну та ефективну систему позасудових засобів захисту прав людини, альтернативних способів вирішення спорів, зокрема медіації [125]. З цього вбачається, що на рівні вищого апарату влади усвідомлюється необхідність розвитку та вдосконалення подібних процедур з метою налагодження роботи судової системи, однак рівень їх реального впровадження досі є недостатнім та потребує докладення більших зусиль.

2.2 Досудовий розгляд та вирішення адміністративних спорів в окремих країнах континентальної правової системи

Правова система України розвивається на основі фундаментальних принципів романо-германської правової сім'ї, і тому надзвичайно важливо звернутися саме до особливостей дії механізмів досудового вирішення адміністративних спорів у таких державах як Німеччина, Італія, Франція, Іспанія, Нідерланди, Бельгія, інших державах-членах ЄС та Ради Європи, країнах Балтії, Скандинавії, Латиноамериканського та Азійського континентів. Саме вони досягли найбільших успіхів у застосуванні досудового вирішення адміністративних спорів.

В. Тильчик, зокрема, зауважує, що у сфері оподаткування досудове адміністративне оскарження у більшості країн світу є обов'язковим. Обов'язкова процедура адміністративного оскарження закріплена у Німеччині, Австрії, Бельгії, Данії, Греції, Угорщині, Ізраїлі, Іспанії, Люксембурзі, Нідерландах, Польщі, Словенії, Фінляндії, Швейцарії та в багатьох інших [15, с. 282-283]. Ми розуміємо, що правові системи цих держав тяжіють до континентальної правової сім'ї.

Ми обираємо підхід першочергового дослідження механізмів з ознаками досудового вирішення адміністративних спорів у європейських державах Групи Семи (G7) з найбільш високорозвиненою економікою у світі та водночас із стійкою континентальною правовою системою. До них належать Німеччина, Італія, Франція.

Правова система України втілює ідеї, що характерні для німецької правової традиції, адже досить велика кількість важливих для сучасного українського адміністративного права та процесу концептів, механізмів, інститутів запозичено саме з ФРН. З такої точки зору пропонується розглянути спочатку саме особливості досудового вирішення адміністративних спорів у ФРН. Правова система ФРН декларує досить подібні основні принципи та процедури вирішення адміністративних спорів до української моделі.

Німецьке законодавство дозволяє громадянам використовувати "досудове" провадження. Основні аспекти досудового та судового провадження кодифіковані в *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Законі про загальну адміністративну процедуру) [126] та *Verwaltungsgerichtsordnung* (Кодексі адміністративного судочинства) [91].

Існують різні засоби судового захисту - деякі з них є повністю формальними (заперечення) або переважно неформальними (неофіційна скарга, протест). Оскаржуючи зміст адміністративного акта, громадянин, як правило, зобов'язаний подати заперечення до адміністрації, перш ніж звернутися до суду. Ці досудові процедури заощаджують час і кошти як для органу владних повноважень, так і для приватного суб'єкта, оскільки зміст рішення можна змінити без коштовної та довготривалої процедури в суді. Після завершення процедури оскарження сторони мають один місяць для звернення до адміністративного суду. Якщо адміністративні

органи не приймають рішення за результатами розгляду поданого заперечення на рішення органу владних повноважень, позивач може подати позов до суду через три місяці після подання ним свого заперечення до адміністративного органу за відсутності відповіді [127, с. 58].

Конституцією ФРН закріплена норма (частина 4 статті 19) аналогічна до положення ч. 2 ст. 55 Конституції України щодо безумовного доступу до судового розгляду при оскарженні рішень органів владних повноважень. Проте, Конституційний Суд ФРН при тлумаченні цієї норми чітко визначив, що адміністративне оскарження як одна із стадій на шляху до звернення за захистом до суду не є обмеженням конституційного права особи на судовий захист [128, с. 72].

КАС Німеччини у частині 8 "Спеціальні положення щодо скасування та виконавчих дій" передбачає, що перед тим, як справа буде розглядатися суддею у процесі, має бути дотримано процедуру попереднього досудового провадження (preliminary proceeding). Ст. 69 КАС Німеччини передбачено, що таке провадження починається поданням заперечення до адміністративного органу у порядку Закону про адміністративну процедуру Німеччини протягом одного місяця після того як адміністративний акт було доведено до відома учасника справи. Ст. 77 КАС Німеччини встановлено, що процедура оскарження чи подання заперечення (objection or complaint proceedings) і за законодавством окремих земель Німеччини вважається передумовою для подання позову до адміністративного суду [91].

За законодавством Німеччини існує обов'язкова процедура адміністративного оскарження, зокрема, і податкового спору – без її використання платник не може звернутися до суду за захистом. Процедура оскарження має назву "Einspruchsverfahren". Таку скаргу розглядають у першій інстанції ті ж органи, рішення, дії, бездіяльність яких і призвели до виникнення спору. Судовий розгляд може бути ініційовано суб'єктом спору протягом одного місяця із дати прийняття рішення за результатами адміністративної скарги адміністративним органом [117].

Так, за зведеними даними у Німеччині до судів дійшло лише 1,7% спорів, розглянутих в адміністративному порядку: при 3 700 000 оскаржень в

адміністративному порядку було подано всього 70 тис. заяв до суду; тож у Німеччині відзначається значне зниження кількості звернень до судів з податковими спорами, що свідчить про ефективність системи досудового оскарження [129, с. 338]. Також у сфері вирішення податкових спорів подекуди застосовується податкова медіація, але така процедура не є обов'язковою перед зверненням до суду, на відміну від подання адміністративної скарги.

Досудовим розглядом у Німеччині є також процедура адміністративного оскарження у митних спорах, де суб'єкт із порушеними правами спочатку звертається зі скаргою до митного органу вищого рівня, а вже потім до митного (фінансового) суду, проте у виняткових випадках громадянин має право безпосередньо звертатися до Федерального фінансового суду, наприклад, із питань бездіяльності митного органу під час досудового розгляду скарг [70, с. 157-158].

Наразі в Україні розпочато впровадження обов'язкового досудового вирішення адміністративного спору шляхом забезпечення рамкового законодавчого регулювання на рівні Конституції України, галузевих процесуальних кодексів, однак конкретні закріплені досудові процедури відсутні. Натомість, у Німеччині вже існують норми щодо обов'язкового оскарження рішення суб'єкта владних повноважень в адміністративному порядку перед зверненням до суду. Так, для України було би доречно розглянути можливість закріплення процедури обов'язкового адміністративного оскарження рішення податкового органу перед поданням позову до суду. Таку норму доцільно би було включити до статті 56 Податкового кодексу [25], що містила би бланкетну норму у взаємозв'язку із нормами КАС України та Закону про адмінпроцедуру.

У Німеччині також активно застосовується адміністративна медіація. Закон про медіацію Німеччини [130] був прийнятий на імплементацію Директиви ЄС № 2008/52/EG [131] у 2012 році. Однак, незважаючи на це, медіація тут функціонує окремо від досудового вирішення спорів і має незначний вплив на судову систему. У 2017 році було сформовано доповідь щодо 5-річного досвіду застосування медіації і констатовано, що медіація у ФРН використовується не на тому рівні, як би того бажали розробники акта. Тому було поставлено завдання стимулювати

розвиток медіації [131]. Роль медіації в Німеччині не настільки значуща, оскільки судді зобов'язані ініціювати попередні слухання перед судовими засіданнями та сприяти мирному вирішенню спору на всіх стадіях провадження, тож суди у своїй діяльності забезпечують достатньо можливостей для спільного врегулювання спору між сторонами без вступу у судовий процес. Таким чином, для України більш релевантною буде практика використання медіації тієї держави, де вона активно застосовується в адміністративних правовідносинах (зокрема, Італії, Франції, Великобританії).

Так, в Італії досудове вирішення спорів почало розвиватися раніше, ніж була прийнята вищезгадана Директива № 2008/52/СЕ. Після її прийняття також набрав чинності і Закон, що регулює застосування медіації, в тому числі і обов'язкової, для цивільних та комерційних спорів [132]. До прийняття такого закону обов'язкові заходи досудового оскарження мали бути вичерпані приватним суб'єктом і перед зверненням до адміністративного суду в окремих категоріях адміністративних спорів, та наразі за правилами адміністративного судочинства в Італії подання попередньої скарги до адміністративного органу не є умовою для початку судового розгляду [133]. Законодавчий акт запроваджував обов'язкові процедури медіації перед зверненням до судового розгляду, далі Конституційний суд Італії у рішенні від 2012 року визнав неконституційним положення про обов'язкову медіацію.

Органи виконавчої та законодавчої влади Італії з допомогою прийнятих рішень та запроваджених податкових пільг заохочують застосовувати досудову медіацію. Так, частина процедур у кількох категоріях спорів знову стала обов'язковою після прийняття відповідного Закону від 9 серпня 2013 року [134]. Зокрема, попри заяви Конституційного Суду про неконституційність обов'язкової медіації, законодавчі правила встановлюють обов'язковість медіації у податкових спорах. Щодо рішень про нарахування податків, які повинні бути видані податковими органами (стосовно таких видів податків, як податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, податок на додану вартість, регіональний податок на виробничу діяльність і податок на реєстрацію), якщо сума податку менше 50 000 євро, Закон встановлює розширену обов'язкову процедуру

медіації (у спорах щодо актів оцінки, актів про виписку штрафів, повідомлень про сплату, відмов у відшкодуванні податку, скасування податкових пільг або відмови в податковій амністії, будь-яких інших актів податкової адміністрації) [94].

Видом адміністративного оскарження, який все ще досить широко використовується в адміністративному праві Італії, є *ricorso straordinario* - надзвичайне оскарження, яке є набагато дешевшим за судовий розгляд, надає більше часу адресату адміністративного акта для подання скарги з моменту його прийняття (120 днів). Визначальною особливістю надзвичайного оскарження, що відрізняється від класичного адміністративного оскарження, є неможливість оскаржити рішення за його результатами у судовому порядку [102, с. 91]. Це виключний вид оскарження, який навряд чи можна вважати досудовим вирішенням спору, оскільки подальший судовий розгляд не передбачається.

У Франції судова система передбачає застосування процедур досудового вирішення спорів, в тому числі обов'язкових, а саме - обов'язкової процедури медіації, що здійснюється адміністративним органом перед зверненням до суду, а також консиліації та інших засобів досудового врегулювання спору [135].

Перш за все, законом гарантується адміністративне оскарження ("*recours administratif*"), що ініціюється приватною особою до адміністративного органу, який прийняв оскаржуване рішення ("*recours gracieux*"), або до ієрархічно вищого органу влади ("*recours hiérarchique*") або урядового органу із контрольними повноваженнями ("*recours de tutelle*"). Повноваження адміністративного органу, у тому числі, вищого за ієрархією, не потребують спеціального встановлення законом. Якщо орган владних повноважень не відповідає на скаргу протягом двох місяців, це означає відмову у задоволенні скарги, таку бездіяльність потім можна оскаржити в адміністративному суді. Усі адміністративні органи, як правило, мають однакові повноваження - скасувати або залишити в силі рішення, змінити його правову підставу; контролюючий орган також має повноваження замінити рішення, прийняте нижчим органом. Французька правова система передбачає спеціальні адміністративні процедури оскарження рішень, які є обов'язковими. Вони стосуються податкового законодавства, соціального забезпечення, трудового

права, банківської справи та освіти, статусу державних службовців тощо. Досудовий порядок вирішення одного з видів адміністративних спорів – податкових – встановлено як компетенцію спеціальної податкової комісії, що створена в кожному податковому департаменті. Адміністративні процедури щодо вирішення податкових спорів повинні бути вичерпані до звернення за захистом перед адміністративним судом [117].

Визначальною і характерною для практики вирішення адміністративних спорів Франції особливістю є збільшення кількості законодавчо встановлених груп спорів з обов'язковим попереднім оскарженням. Це свідчить про те, що інтерес до досудового вирішення адміністративних спорів наразі зростає і дає результати для ефективності судової системи. Тим не менш, також наголошується на проблемі викладення законодавчих положень, застосовуючи які важко визначити, подання адміністративної скарги в конкретному спорі є обов'язковим чи факультативним процесом.

Додатковим засобом вирішення адміністративних спорів у Франції, що застосовується перед судовим розглядом, є консиліація. Консиліація там також може бути обов'язковою. Наприклад, консиліативні комісії створюються у сферах охорони здоров'я, міжгромадського співробітництва, дисциплінарних проваджень державних службовців, розробки містобудівної документації, публічних закупівель, а також для вирішення спорів між публічною адміністрацією та підрядниками [127, с. 58].

Такий досвід Франції для України є корисним з точки зору запровадження адміністративних процедур обов'язкового досудового вирішення адміністративних спорів, зокрема у податкових спорах, спорах щодо соціального забезпечення та статусу державних службовців. Специфіка саме таких комісій при адміністративних органах полягає в тому, що їх службовці не приймають рішення по суті. Члени таких консиліативних комісій є неупередженими, і разом з тим вони є компетентними з вирішення питання щодо конкретного виду спору, адже на постійній основі задіяні для їх вирішення. Розгляд справи за участі такої консиліативної комісії передбачає, що в ході врегулювання комісія на прохання

учасників спору може пропонувати взаємовигідні варіанти вирішення спору, на відміну від медіації, коли медіатор лише сприяє процесу вирішення спору і не може давати власні пропозиції щодо його врегулювання. Консиліація дає змогу комісії, до якої звертається приватний суб'єкт, або одноосібному консиліатору консультувати з правових і матеріальних питань шляхом надання офіційних рекомендацій і пропозицій стосовно врегулювання спору, натомість процедура медіації вимагає, щоб медіатор (посередник) займався виключно процедурними питаннями [136, с. 48].

Тож, в такому разі звернення до консиліативної комісії може бути саме тією досудовою процедурою, що передбачає можливість вирішити адміністративний спір перед зверненням до суду.

Консиліація в Україні не врегульована на нормативному рівні і не застосовується на практиці, тому її закріплення як одного із засобів досудового вирішення спору (в тому числі і обов'язкового) є непоганим шансом збільшити кількість досудових процедур, урізноманітнити їх перелік та зробити ширшим вибір як для приватних суб'єктів, так і для адміністративних органів. Додатково варто зауважити: якщо подання адміністративної скарги у порядку досудового вирішення спору може бути поставлено під сумнів з точки зору упередженості суб'єктів розгляду (якщо справа розглядається одним і тим же адміністративним органом), то діяльність консиліативної комісії позбавлена такого ризику. Адже склад консиліативної комісії має формуватися із тих фахівців та консультантів у галузі окремих правовідносин, що не залучені до первинного розгляду справ адміністративним органом і не можуть впливати на рух справи, а сторонами консиліації є на рівних засадах як представники адміністративного органу, так і приватні суб'єкти.

Однією з основних особливостей досудового вирішення адміністративних спорів у Франції є також правила обов'язкової процедури медіації в адміністративних спорах. Медіація визначена як форма альтернативного вирішення адміністративних спорів, а обов'язкова попередня процедура медіації була запроваджена як експеримент у деяких справах, пов'язаних з державною

службою, а також у справах щодо соціальних виплат. Так, коли до адміністративного суду надходить позов щодо спору, який віднесено до процедури обов'язкової попередньої медіації, а також, коли сторони не використовують альтернативний спосіб вирішення спору, така справа передається судом компетентному медіатору.

Для більш ефективного перенесення законодавчих ініціатив в практичну площину Декретом № 2018-101 від 16 лютого 2018 року було запроваджено як експеримент обов'язкову попередню процедуру медіації у деяких справах щодо публічної служби та соціальних виплат [137]. У випадку, коли до адміністративного суду надходить позов, який стосується спору, що підпадає під дію Декрету про обов'язкову попередню процедуру медіації, та у випадку незвернення сторін до альтернативних способів вирішення публічно-правового спору, така справа передається судом компетентному медіатору. Спори в адміністративному суді можуть бути розпочаті за умови попереднього проведення обов'язкової медіації в окремих справах за участю омбудсмена, що призначається для вирішення кожного типу спору. Така обов'язкова попередня адміністративна медіація є безкоштовною.

Наразі обов'язкова попередня медіація забезпечується в адміністративних справах щодо рішень Центру зайнятості та окремих рішень щодо публічних службовців відповідно до Декрету щодо обов'язкового проведення попередньої процедури медіації, застосовної до деяких спорів щодо публічних службовців та соціальних спорів [138]. Службовці місцевих органів влади, працівники за цивільно-правовим або трудовим договором у Департаменті національної освіти, початковій школі або закладі дошкільної освіти, коледжі або середній школі таких адміністративно-територіальних одиниць як Екс-Марсель, Бордо, Клермон-Ферран, Ліон, Монпельє, Нант, Ніца, Нормандія, Париж, Ренн, Версаль також мають спочатку ініціювати процедуру медіації перед тим, як звернутися до адміністративного суду щодо оскарження рішення їхнього роботодавця – адміністративного органу. Ця процедура проводиться за участі медіатора зі спеціальною кваліфікацією. Мета попередньої медіації у цих справах – вирішити

спір на поточному етапі та запобігти зверненню до судового органу. Якщо звернутися в таких спорах до суду безпосередньо (без проходження попередньої медіації) – суд відмовить у розгляді та передасть справу компетентному медіатору [139].

Спеціальні центри управління надають адміністративним судам перелік установ, які можуть забезпечити проведення процедури адміністративної медіації. Загалом, шляхом обов'язкової медіації можуть бути врегульовані такі спори із публічними службовцями як, наприклад, щодо відмови у відрядженні або звільненні, відмови у наданні неоплачуваної відпустки по догляду за дитиною, незадовільного рішення щодо поновлення посадової особи після закінчення відрядження, відпустки по догляду за дитиною, незадовільного рішення щодо оцінювання посадової особи при підвищенні в ранзі або внутрішньому підвищенні та інші. Якщо адміністративний акт підлягає у разі спору обов'язковій попередній медіації, орган владних повноважень повинен повідомити про це заявнику під час доведення до відома такого рішення. Адміністрація роботодавця при спорах із публічними службовцями повинна повідомити при прийнятті рішення також контактні дані компетентного медіатора, до якого можна звернутися при проведенні обов'язкової медіації; якщо роботодавець порушує цей обов'язок, то публічний службовець може не дотримуватися строку звернення до суду та оскаржити рішення в будь-який час. У разі досягнення домовленості у результаті медіації адміністративний орган може відкликати оскаржуване рішення або прийняти нове більш сприятливе для приватного суб'єкта рішення. Якщо обговорення у процесі медіації не приведе до згоди, таке рішення оскаржується до адміністративного суду [139].

Загалом, Кодекс адміністративного судочинства Франції містить також розділ, що присвячений адміністративній медіації, що ініційована сторонами спору або судом (стаття L. 213-1) [140]. Медіація у Франції практикується у спорах щодо публічних закупівель, спорах з державними адміністраціями, державними установами чи місцевими органами влади. Угода за результатами процедури адміністративної медіації стає обов'язковою до виконання після подання її на

затвердження до компетентного суду (стаття L. 213-4) або за підтримки секретаріату суду за клопотанням адвоката [140]. Угоди за результатами медіації, які підлягають виконанню звичайними судами або адміністративними судами, є виконавчими документами [139].

Загалом, зважаючи на те, що законодавець в Україні обрав саме шлях розвитку медіації як добровільної позасудової процедури, окремі аспекти запровадження обов'язкової адміністративної медіації як досудового способу вирішення спору, як це врегульовано у Франції, не є релевантними. Адже правовий інститут медіації не може відрізнитися за своєю природою в різних юрисдикціях в межах однієї правової системи і бути одночасно як позасудовою процедурою (якщо в цивільних, господарських спорах вона є добровільною), так і досудовою (якщо в адміністративних спорах вона стане обов'язковою перед зверненням до суду). Тому шлях введення в правозастосовну практику України досудової адміністративної медіації на сучасному етапі у взаємозв'язку з фундаментальними положеннями Закону про медіацію, навіть за умови запозичення успішного досвіду Франції, не принесе позитивного контексту для України.

Варто зазначити, група вчених з ЄС та України 2020 року провела аналіз розвитку медіації в Україні, в тому числі і в контексті її запровадження в адміністративних спорах. За результатами такого аналізу Україні рекомендовано у сфері адміністративної медіації розробити та впровадити пілотні проекти з медіації в митних та податкових спорах (фіскальна медіація) з подальшим масштабуванням на всю територію України; вибрати категорії спорів, де можлива медіація [141, с. 48]. Як приклад, дослідники вбачають можливим запровадити медіацію на стадії адміністративного оскарження, де платник податків має право брати участь у розгляді заперечень на акт податкової перевірки або у розгляді скарги. Додатково вказується, що законодавець має визначити, які галузі адміністративного права можуть бути предметом медіації, а також передбачити конкретні вимоги щодо особи медіатора та конкретні правила, яких необхідно дотримуватися в процесі медіації [141, с. 56].

Т. Цувіна та Т. Вахонєва у своїй науковій статті також зазначають про можливість інтеграції процедури медіації в правозастосовну та судову системи різними способами, один з них - досудова медіація, яка відбувається до початку судового розгляду та може бути обов'язковою досудовою процедурою вирішення спору, незастосування якої унеможливило б відкриття судового провадження [142, с. 146].

Водночас, чинний Закон про медіацію також не містить того бездоганного рівня правової регламентації, що міг би дозволити вважати його надійним актом законодавчого регулювання медіації в адміністративних справах. Так, наприклад, Сластнікова Г. О. зазначає, що Закон про медіацію регламентує лише загальні положення щодо процедури без розкриття її особливостей вирішення адміністративних спорів, і пропонує для належного урегулювання медіації розробити та прийняти Типові правила проведення процедури медіації, де детально визначити всі її стадії та етапи [143, с. 170].

Водночас, медіація може слугувати ефективним способом вирішення адміністративних спорів, враховуючи геополітичну ситуацію в Україні, як протягом війни із росією, так і після неї [144].

Ми ж вважаємо, що адміністративна медіація не може бути запроваджена як один із обов'язкових досудових порядків вирішення адміністративного спору, бо це суперечить її правовій природі в системі права України як позасудової процедури. Однак, як добровільна позасудова процедура в адміністративних справах вона все ж таки має активно розвиватися, адже це також один із засобів, який сприятиме зменшенню навантаження на адміністративні суди. Слід розширити практику добровільної медіації вирішення адміністративних спорів, адже наразі це радше виняток, аніж правило. Після того, як буде напрацьована поширена практика застосування медіації із суб'єктами владних повноважень, лише якщо інших досудових процедур не буде достатньо для сприяння стабілізації системи адміністративної юстиції в Україні, можливе і радикальне реформування в контексті впровадження обов'язкової медіації. Але у такому випадку необхідно

буде фундаментально перебудувати концепцію медіації в Україні, а саме – її основні ознаки як позасудовість та добровільність.

Далі слід детальніше розглянути практику досудового врегулювання адміністративних спорів у державах Європи, що чинять вагомий вплив на формування європейського права та національного законодавства країн із континентальною правовою системою.

Так, у Бельгії досудове вирішення адміністративних спорів також представлено такими механізмами як досудова медіація у податкових спорах та адміністративне оскарження рішень податкових органів. Процедура медіації передбачає подання заяви до спеціально створеного інституту – Служби податкової медіації; за результатами процедури приймається оптимальне рішення щодо врегулювання податкового спору у формі рекомендації. Автентичною інституцією в системі досудового вирішення податкових спорів є окремий орган – центр аудиту Бельгії. Цей орган функціонує при податкових адміністраціях, його завданням є узгодження всіх питань щодо оподаткування та вирішення спорів, його діяльність включає в себе консультацію та аудит декларації платника податку. Вже після встановлення фактів цим незалежним органом починається процедура досудового вирішення спору [145, с.142].

За законодавством Бельгії процедура подання адміністративної скарги на рішення податкового органу щодо визначення податкового зобов'язання перед зверненням до суду є обов'язковою. Податкові органи Бельгії надсилають платнику податків повідомлення про внесення змін до податкової декларації (з детальним описом запропонованих змін до поданої податкової декларації та відповідним обґрунтуванням); кінцевий термін для відповіді на таке повідомлення платником становить один місяць; якщо податковий орган (повністю або частково) не згоден з позицією платника податків, викладеною у відповіді, вони надсилають повідомлення-рішення про нарахування податку. Адміністративна скарга щодо такого нарахування податку подається протягом шести місяців з третього робочого дня після дати отримання такого повідомлення; обов'язкова адміністративна процедура оскарження має бути вичерпана до звернення до суду. Граничний термін

для звернення до суду після отримання рішення за результатами адміністративного оскарження - протягом трьох місяців, а якщо податкові органи не прийняли жодного рішення протягом шести місяців після отримання адміністративної скарги – відразу після спливу такого строку [117].

У Бельгії також існує інститут персональної відповідальності публічних службовців податкових органів, який ефективно функціонує [93]. Вважаємо, що для України використання саме такого досвіду як запровадження персональної відповідальності публічних службовців може бути надзвичайно цінним. Адже наразі одним із основних ризиків непоширеного застосування адміністративного оскарження як одного із порядків досудового врегулювання спору є саме недовіра приватних суб'єктів до органів владних повноважень та сумніви у їх об'єктивності при вирішенні спорів.

У Нідерландах закріплена та врегульована процедура податкової медіації, вона є безкоштовною, такий механізм впроваджений із 2005 року. Спір вирішується незалежними медіаторами, які суворо дотримуються правил поведінки та кодексу етики, що гарантує надійний результат. Так, зокрема, у 80% випадків застосування медіації для врегулювання податкових спорів сторонами знаходиться взаємоприйнятне рішення та не відбувається звернення до суду [146, с. 156-157].

Медіація у Нідерландах може використовуватися у разі виникнення спору під час перевірки або розслідування або якщо подано скаргу на рішення податкового органу. За результатами медіації оформляється мирова угода, де фіксуються досягнуті домовленості, вона підписується обома сторонами (податковим органом та платником податків) та має чітко відповідати вимогам законодавства. Важливо, що процедура медіації у податковому спорі є добровільною і не є умовою для звернення до суду, сторони навіть при ініціюванні медіації вказують, що в рішенні суду немає потреби і тому обрано медіацію. Тому називати це досудовим порядком вирішення спору необґрунтовано, адже рішення за результатами медіації не може бути далі оскаржено в суді.

На відміну від процедури податкової медіації у Нідерландах, адміністративне оскарження податкового спору є обов'язковим перед зверненням до суду. Так,

платник податків має подати заперечення проти нарахування податку до податкових органів протягом шести тижнів після дати отримання рішення про нарахування податку; якщо рішення податкової адміністрації за результатами розгляду заперечення є повністю або частково несприятливим, його можна оскаржити до спеціального районного суду ("Rechtbank") протягом шести тижнів після дати спірного рішення [117]. Такий порядок фактично є обов'язковим досудовим порядком врегулювання адміністративного (податкового) спору.

Обов'язкове досудове врегулювання спору в податкових правовідносинах – це успішно апробований механізм, що показує свою ефективність для судових систем різних юрисдикцій, у тому числі і для Нідерландів, і ми віримо, що зможе спрацювати позитивно для судової системи України. Більш того, до адміністративних спорів, які потребують запровадження обов'язкового досудового врегулювання перед зверненням до адміністративного суду, мають належати, окрім податкових, спори щодо проходження публічної служби, щодо пенсійного забезпечення та пенсійного страхування, щодо соціального захисту окремих категорій осіб.

Зокрема, за даними системи «Опендатабот» за 2023 рік кількість справ, що надійшли до розгляд адміністративних судів України, становила [147]:

1. у категорії щодо визначення розміру пенсій звільнених із публічної служби – 182 896 справ;
2. у категорії щодо пенсійного страхування – 84 909 справ;
3. у категорії щодо пенсійного страхування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи – 51 080 справ;
4. у категорії щодо проходження публічної служби – 18 079 справ;
5. у категорії щодо звільнення з публічної служби – 16 652 справ;
6. у категорії щодо стягнення податкового боргу – 15 192 справ;
7. у категорії щодо соціального захисту звільнених публічних службовців – 13 560 справ.

І лише 90 316 справ становить кількість щодо усіх інших категорій спорів, що надійшли до адміністративних судів протягом 2023 року. Для порівняння, до

господарських судів України (кількість яких в системі майже дорівнює адміністративним) протягом 2023 року надійшло 70 262 справи, в той час як до адміністративних – 503 180 справ [147]. У цьому контексті очевидно, що адміністративні суди стикаються із занадто великою кількістю справ, які потребують вирішення в розумні строки, що, очевидно, є завданням не під силу лише суддям та працівникам апаратів цих судів. Безсумнівно, механізми досудового врегулювання мають слугувати одним із правових інструментів для вирішення такого завдання.

Додатково варто навести також окремі положення науково-практичного коментаря до Закону про адмінпроцедуру у редакції від 2023 року. Коментуючи норми статті 18 вказаного Закону [30], автори стверджують, що обов'язкове адміністративне оскарження як умову звернення до суду встановити можливо, і це було б цілком у рамках Конституції України, зробити це доцільно вже в чинній редакції Закону про адмінпроцедуру, адже навіть якщо 25–50 % справ можуть вирішуватися на стадії адміністративного оскарження, то це б зменшило навантаження на адміністративні суди [148, с. 102-103].

Подібна до Бельгії та Нідерландів практика існує також в Іспанії. Податкові спори у цій державі приймаються до провадження в адміністративному суді лише після проходження обов'язкової процедури адміністративного оскарження рішення до податкової адміністрації. Платник податку має подати скаргу на рішення податкової адміністрації протягом одного місяця з дати його прийняття, тільки після отримання рішення податкового органу приватний суб'єкт може оскаржити його до суду [117].

Також в Іспанії діє спеціальний Закон про юрисдикційне адміністративне провадження (від 1998 року зі змінами), що регулює порядок як адміністративного судочинства в судах, так і інших видів врегулювання адміністративних спорів. Цей Закон передбачає можливість перегляду законності діяльності органів владних повноважень іншими способами, які доповнюють судовий захист, щоб запобігти поширенню непотрібних судових позовів та забезпечити доступні та швидкі методи вирішення численних адміністративних спорів [149].

Зокрема, Рікардо Хуан Санчес у власній науковій статті щодо стану адміністративного судочинства в Іспанії зазначає, що перед зверненням до суду громадяни мають вичерпати внутрішні засоби адміністративного захисту у відповідних органах публічної адміністрації; в окремих спорах (податкові та спортивні) також існують адміністративні органи, до яких необхідно подати скаргу перед поданням адміністративного позову до суду [150, с. 115]. Те ж встановлює і вище згаданий Закон: адміністративна скарга, яка ініційована зацікавленими учасниками справи, передбачає перегляд адміністративного акта та є необхідною умовою для доступу до провадження в адміністративному суді [149].

Іншою державою Європи, чия правова система також належить до романо-германської правової сім'ї та передбачає досудові механізми вирішення адміністративних спорів, є Люксембург. У Люксембурзі досить поширеною процедурою є адміністративна медіація, що здійснюється омбудсменом. Діючи як медіатор Великого Герцогства Люксембург омбудсмен отримує скарги, що стосуються функціонування державних та місцевих органів владних повноважень, а також установ, підпорядкованих державі та муніципалітетам. Такий порядок здійснення адміністративної медіації регулюється спеціальним законодавством, а саме – Законом від 22 серпня 2003 року «Про медіатора» [151]. Ст. 2 цього Закону встановлює, що будь-яка фізична або юридична особа приватного права, яка вважає, що в ході справи щодо неї, орган публічної влади не діяв відповідно до місії, яку він повинен виконувати або діяв всупереч конвенціям, законам та чинним правилам, може шляхом індивідуального письмового звернення звернутися з проханням довести до відома омбудсмена окреслене питання; ст. 3 цього Закону передбачено, що зверненню до медіатора мають передувати відповідні адміністративні процедури з залученими адміністративними органами з метою вирішення справи; медіатор не може втручатися в провадження, розпочате в суді, а також ставити під сумнів судові рішення, однак він може у разі невиконання ухваленого рішення суду наказати відповідному органу виконати його протягом встановленого строку [151]. Спори між посадовцями та інші спори щодо проходження публічної служби не можуть бути предметом звернення до

омбудсмена-медіатора [151]. Звернення, що подається, має бути письмовим (бажано рекомендованим листом з повідомленням про вручення) із збереженням його копії. Так, можливість звернутися до омбудсмена-медіатора виникає, якщо не отримано відповіді від органу публічної адміністрації протягом одного місяця або відповідь не вирішує спірне питання [152].

Для України також було би досить корисно запозичити таку процедуру адміністративної медіації, яку би здійснювала спеціально уповноважена особа з прав особи у сфері відносин з органами владних повноважень. Це може бути, наприклад, особа, яка є членом офісу Уповноваженого з прав людини в Україні, але із конкретною спеціалізацією. Це би вирішило, зокрема, проблему безоплатності медіації в адміністративних спорах, адже омбудсмен не може надавати послуги на комерційній основі. Оскільки наразі відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону про медіацію медіатори можуть надавати послуги на платній основі [14], то і медіація в адміністративних спорах здійснюється за таким же принципом. Якщо ж розглядати варіант дійсно ефективною та наближеною до приватної особи процедури медіації, в Україні мають бути передбачені реальні механізми безоплатної медіації в адміністративних спорах.

За податковим законодавством Люксембургу також існує обов'язкове адміністративне оскарження податкового повідомлення рішення до адміністративного органу перед зверненням до адміністративного суду; ця стадія оскарження триває від шести місяців до одного року, лише після її проходження платник податків може звернутися до суду щодо оскарження рішення податкової адміністрації (протягом 3 місяців з дня повідомлення про результати стадії оскарження); у разі відсутності рішення компетентного органу на стадії адміністративного оскарження протягом шести місяців з моменту звернення платник податків має право звернутися до суду [117].

Законодавством Фінляндії (ст. 46 Закону про адміністративну процедуру Фінляндії) передбачено звернення у досудовому порядку за виправленням адміністративного акта (його відміною) до адміністративного органу. Такий досудовий порядок є обов'язковим, бо внесення змін до тексту адміністративного

акта здійснюється суб'єктом, який його прийняв. Тільки після завершення такої процедури суб'єкт, права якого вказаним адміністративним актом, на його думку, порушені, може ініціювати оскарження до адміністративного суду [111].

У Литві так само було встановлено обов'язковість досудового вирішення митних спорів, але зі вступом держави до ЄС процедура урегулювання спорів із митними органами була змінена. Наразі окремі групи митних спорів у Литві мають спеціальні правила досудового розгляду, в той час як їх законодавство не містить детального переліку обов'язкових досудових процедур в митних спорах, оскільки постійно виникають нові види таких спорів. Законодавство Литви передбачає, що спори щодо дій або рішень митних органів, які не пов'язані з податками, врегульовуються без застосування обов'язкових процедур досудового вирішення спорів, особа може подати скаргу на такі рішення адміністративного органу безпосередньо до суду [153, с. 137].

А щодо митних спорів, які пов'язані із податками, встановлена спеціальна обов'язкова досудова процедура розгляду (*mandatory pre-trial tax litigation procedure*). Відповідно до цього порядку рішення місцевих податкових органів (регіональних митниць) оскаржуються в обов'язковому порядку до митного органу, а рішення останнього – за вибором до конкретного суду або Комісії з податкових спорів при Уряді Республіки Литва. Скарги в першу чергу повинні розглядатися в адміністративному офісі, у якому працює конкретний посадовець митного органу, який прийняв рішення, і лише потім скарга може бути подана до самого митного органу та до вищих за ієрархією органів у системі митної служби [154, с. 134-135]. Це свідчить про те, що при функціонуванні саме такого механізму кожна посадова особа адміністративного органу несе персональну відповідальність за свої рішення та дії, а не лише адміністративний орган як юридична особа, що фактично розуміється як колективно розподілена відповідальність. Більш того, разом із такою моделлю обов'язкового адміністративного оскарження має також існувати чіткий механізм притягнення до дисциплінарної (та/або інших видів відповідальності) посадовців, які допустили зловживання повноваженнями або неправильне застосування норм процесуального та/або матеріального права при

прийнятті рішення, здійсненні дій чи вчинення бездіяльності, що при наступному оскарженні була визнана незаконною і скасована. У такому випадку має бути вирішена основна проблема відсутності активного застосування адміністративного оскарження в Україні – недовіри до об'єктивності та неупередженості адміністративних органів та їх посадових осіб. Саме зважаючи на цей фактор наразі в Україні більшість учасників правовідносин при виникненні адміністративного спору звертаються відразу за судовим захистом, не бажаючи витратити час і ресурси на додатковий засіб оскарження, якщо ймовірність перегляду адміністративним органом в ході досудової процедури своєї усталеної позиції, є досить низькою.

Разом з тим, у Литві врегулювання спору може відбуватися до початку судового процесу з допомогою спеціальних комісій з адміністративних спорів шляхом прийняття відповідних рішень. Вони можуть розглядати спори усно або дистанційно, що може свідчити про гнучкість у підходах організації економії часу та ресурсів [155]. Діяльність комісій з адміністративних спорів є доречним з огляду на те, що в результаті їх діяльності може бути досягнуто мирової угоди, що виключає необхідність звернення до суду. Найбільш поширеними категоріями справ, які розглядають ці комісії, є справи щодо оскарження дій чи рішень органів місцевого самоврядування, міської думи, старости чи мера, податкової інспекції, відділу обслуговування клієнтів служби зайнятості, правління Фонду державного соціального страхування [156, с. 47].

Правова система Литви відзначається одним із найбільш довготривалих періодів функціонування обов'язкових порядків вирішення спорів, що дозволить сфокусуватися як на перевагах, так і недоліках впроваджених процедур, і врахувати їх в правовій системі України при розробці законодавчого регулювання і його практичному застосуванні.

У Латвії з метою зменшення навантаження на судову систему і прискорення вирішення окремих видів спорів у сфері публічно-правових відносин діє також концепція обов'язковості використання засобів адміністративного оскарження при зверненні до суду з адміністративним позовом [156, с. 48]. Тут, на відміну від інших

вже описаних механізмів іноземних держав, де обов'язкове адміністративне оскарження використовується лише в окремих категоріях спорів, діє загальне правило про розповсюдження таких процедур на більшість категорій адміністративних спорів (а не лише митні чи податкові). Винятками є деякі випадки, коли відсутній вищий за ієрархією підпорядкування орган над органом, що прийняв спірне рішення, або якщо цим органом є Кабінет Міністрів [157, с. 51].

При запровадженні обов'язкових досудових процедур вирішення спорів в Україні рекомендовано почати із найбільш поширених категорій спорів, що мають значний вплив на судову систему (податкових, митних, спорів щодо проходження публічної служби та призначення пенсійного забезпечення), але згодом перелік таких категорій справ слід розширити, прагнучи до моделі досудового вирішення спорів, яка діє у Литві, а саме – застосовності таких порядків до більшості категорій адміністративних справ, де це доцільно.

Так, досить організована модель існує в Польщі, за якою спеціальні апеляційні комісії місцевих органів влади розглядають скарги на рішення польських органів місцевого самоврядування ("ОМС") та працюють за правилами, подібними до судового розгляду. З одного боку це може здаватися втручанням у функціонування ОМС, які є повноважними і незалежними щодо вирішення справ конкретної територіальної громади, проте на практиці можуть зустрічатися випадки, коли посадові особи ОМС зловживають наданими повноваженнями, а єдиним засобом правового захисту для приватних суб'єктів є суд, розгляд яким не є швидким, а є вартісним, трудомістким та довготривалим. У такому випадку позитивною може стати практика, коли при державному органі, що компетентний вирішувати адміністративні спори, наприклад, у сфері будівництва, використання земель та інших природних ресурсів, може діяти спеціальна дорадча комісія, що зможе сприяти вирішенню спору між ОМС та приватними особами в досудовому порядку [101, с. 119]. Звичайно, у цьому разі не має йти мова про обов'язковість застосування такої процедури перед зверненням до суду, але передбачення її як добровільної можливості для приватних суб'єктів посилить дію принципу прозорості та відкритості діяльності ОМС та стимулюватиме публічних службовців

ОМС до ретельного та неухильного дотримання норм законодавства при прийнятті управлінських рішень в межах територіальної громади.

Попонується також для України запозичити досвід Польщі, що полягає в передбаченні законодавчої можливості щодо реалізації права посадових осіб адміністративних органів ініціювати процедуру медіації [158]. Слід погодитися, що це є необхідним кроком для забезпечення принципу рівності сторін при впровадженні альтернативних способів вирішення адміністративних спорів. Адміністративне оскарження як вид досудового вирішення спору за своєю природою не може бути ініційовано адміністративним органом, тому мають бути регламентовані інші механізми, що можуть бути розпочаті саме з боку адміністративного органу. Так, КАС України наразі передбачає декілька категорій адміністративних спорів, що розглядаються адміністративними судами за зверненням суб'єкта владних повноважень, серед них, зокрема [1]:

1. спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень (п. 3 ч. 1 ст. 19 КАС України);
2. спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів (п. 4 ч. 1 ст. 19 КАС України);
3. розгляд звернення із позовною заявою про заборону мирних зібрань чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (ст. 280 КАС України);
4. спори у справах за зверненням податкових та митних органів щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках/електронних гаманцях платника податків, підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків, надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі (п. 1 ч. 1 ст. 283 КАС України);
5. спори про стягнення коштів за податковим боргом (п. 5 ч. 1 ст. 283 КАС України);

6. спори щодо встановлення тимчасового обмеження керівника юридичної особи або постійного представництва нерезидента-боржника у праві виїзду за межі України (п. 7 ч. 1 ст. 283 КАС України), інші подібні категорії справ.

У таких випадках, де це не порушує права, свободи та законні інтереси учасників справи, суб'єкт владних повноважень міг би спочатку реалізувати своє право вирішити справу шляхом медіації або консиліації. За умови існування таких механізмів вказані справи також могли б бути вирішені на стадії, що передує зверненню до суду.

Також слід розглянути і законодавчі тенденції регулювання досудового вирішення адміністративних спорів у латиноамериканських юрисдикціях.

Наприклад, досить показовою є запроваджена практика досудового вирішення такої категорії адміністративних спорів як спори приватних осіб з розпорядниками публічної інформації щодо доступу до інформації в Республіці Чилі. Спори щодо оскарження приватними суб'єктами рішень адміністративних органів щодо доступу до публічної інформації в Україні також належать до юрисдикції адміністративних судів [1]. У Республіці Чилі в контексті впровадження демократичних основ захисту права на інформацію впроваджено фактично досудовий механізм вирішення таких спорів. Так, було прийнято Закон "Про доступ до публічної інформації", який набрав чинності з 2009 року [159]. Цим Законом було передбачено створення спеціально визначеного адміністративного незалежного органу – Ради транспарентності ("Consejo para la Transparencia"). До повноважень цього органу належить розгляд скарг приватних суб'єктів на рішення розпорядників публічної інформації. Для порівняння слід зазначити, що у період із 1999 року по 2009 рік (у цей час не існувало інституцій для захисту прав на доступ до публічної інформації) в адміністративних судах Чилі на розгляді перебувало близько 17 справ щодо оскарження рішень органів владних повноважень щодо доступу до публічної інформації, у той час як протягом першого року дії Ради транспарентності нею було розглянуто 274 справи [160].

Більше того, Рада транспарентності у своїй практиці розробляє пілотні програми, які дозволяють популяризувати використання альтернативних способів

вирішення спорів щодо доступу до публічної інформації. Вони включають впровадження переговорного процесу та процедури медіації між Радою прозорості та відповідним адміністративним органом (учасником справи). Так, наприклад, було запропоновано методи розмови між незалежним компетентним органом та адміністративним органом засобами телефонного зв'язку або електронної пошти з метою наведення аргументів щодо необхідності надання інформації або допомоги в оформленні відповіді на запит щодо інформації. За процедурою, якщо Рада прозорості не могла посприяти у вирішенні спору, то він передавався на розгляд до Ради уповноважених ("Board of Commissioners"). Так, за статистичними даними, близько 6,183 справ із 2010 року по 2019 рік було вирішено Радою прозорості з допомогою процедур переговорів та медіації, що становить близько 10 % усіх вирішених справ цим органом за вказаний період часу [160, с. 117]. Це свідчить про достатню ефективність процедур вирішення адміністративного спору, альтернативних судовому розгляду.

Система податкового законодавства Республіки Колумбія містить правило щодо обов'язкової адміністративної процедури щодо оскарження рішення податкового органу перед зверненням до суду. Так, платник податків має звернутися до податкового органу щодо оскарження податкового рішення протягом двох місяців з дня його отримання, якщо у подальшому має намір звернутися до суду та отримати судові рішення по справі, у цьому разі адміністративна процедура є обов'язковою; після отримання остаточного рішення податкового органу платник податків має протягом чотирьох місяців звернутися до суду з позовом проти податкової адміністрації [117].

Така ж ситуація складається в іншій латиноамериканській державі – Перу – адміністративне оскарження рішення податкового органу перед зверненням до суду є обов'язковим. Більше того, у цій юрисдикції стадія адміністративного оскарження складається ще із двох обов'язкових етапів; термін щодо ініціювання першого оскарження становить 20 робочих днів (або 30 робочих днів, якщо нарахування стосується трансфертного ціноутворення); у разі незгоди платника податків з рішенням органу першого рівня оскарження він має 15 робочих днів для

подання відповідної скарги до Податкового суду Перу (або 30 робочих днів щодо справи у сфері трансфертного ціноутворення) [117]. Слід зазначити, що Податковий суд в цій державі належить до системи саме адміністративних органів, а не до судової системи, що є достатньо незвичною практикою у контексті забезпечення реалізації принципу доступу до правосуддя. Така практика не є досить послідовною, оскільки діяльність судової гілки влади все ж таки має бути відокремлена від системи інших органів державної влади.

У Мексиці, де альтернативні процедури вирішення адміністративного спору застосовуються щодо оподаткування та економічних спорів, виокремлюють меморандум про взаєморозуміння. Такий механізм визначається як процес узгодження позицій у податковому спорі перед розглядом справи адміністративним судом, що передбачено Федеральним Законом Мексики про податки (за реформою 2014 року). Цю процедуру координує Служба захисту платників податків Мексики (*Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*), і її метою є забезпечення чесності та справедливості у правових відносинах між платниками податків і податковими органами [161, с. 115].

Для порівняння закріплених процедур вирішення адміністративних спорів, які застосовуються перед судовим розглядом, варто розглянути детальніше також приклади механізмів, що застосовуються в країнах континентальної системи права азійського континенту. Зауважується, що більшість держав Азії мають правову систему загального, звичаєвого або релігійного права. Але окремі з них розвиваються у традиціях романо-германської правової сім'ї.

Наприклад, досить незвичною є правова система Індонезії – вона змішаного типу, превалює у принципах правового регулювання, звичайно, законодавство як джерело права, але частково у деяких сферах правовідносин також застосовуються спеціальні норми звичаєвого та релігійного права. Відносини приватних суб'єктів з органами публічної адміністрації, зокрема податковими органами, врегульовані законом. Так, закон передбачає, як і у вище наведених випадках, обов'язкове досудове оскарження рішення податкового органу. Платник податків має протягом трьох місяців з дати вручення повідомлення про нарахування податку подати

заперечення на нього до Генерального директорату з оподаткування ("Directorate General of Taxation"); якщо директорат відхиляє аргументи в запереченні, а платник податків не згоден із рішенням, він подає позов до податкового суду протягом трьох місяців після отримання спірного рішення [117].

Такі ж процедури застосовуються і в Тайвані, де закріплено загальний процес вирішення податкових спорів з чотирьох етапів. Отримавши повідомлення про нарахування податку, учасник справи у разі незгоди з ним повинен в обов'язковому порядку подати до компетентного податкового органу заяву про повторне нарахування податку із виправленими недоліками; якщо рішення за результатами розгляду заяви буде неприйнятним, далі платнику слід подати адміністративну скаргу до Міністерства фінансів, у разі відсутності позитивного рішення, передбачена можливість звернення до адміністративного суду - Вищий адміністративний суд є останньою інстанцією для вирішення податкових спорів [117]. Тож у цьому випадку адміністративне оскарження також складається з процедур у двох різних інстанціях, що є нетиповим для практики більшості держав європейського континенту.

Таким чином, законодавче регулювання держав із континентальною системою права демонструє, що в кожній з них існують досудові процедури вирішення спорів, що виникають із адміністративних відносин. Передусім, прикладами таких процедур є подання адміністративної скарги, заперечення, обов'язкова адміністративна медіація, процедури захисту прав приватних суб'єктів омбудсменом. Здебільшого такі процедури застосовуються у податкових та митних спорах, однак в окремих державах вони поширюються майже на всі спори, що підсудні адміністративним судам (або іншим спеціалізованим судам, що вирішують спори з органами владних повноважень). Щедрін Р. А. також підкреслює, що при аналізі поширеності видів альтернативного врегулювання адміністративних спорів на цей час в західноєвропейському середовищі можна виділити адміністративне оскарження, за ним йде інститут адміністративного омбудсмена, тоді як медіація та інші правові інструменти все ще знаходяться на стадії свого розвитку [162].

Відтак, багаторічним досвідом доведено, що механізми досудового вирішення адміністративних спорів є поширеними при здійсненні захисту прав приватних суб'єктів країн континентального права. Використання досудового врегулювання позитивно впливає на рівень завантаженості судів у державі, сприяючи зменшенню кількості однотипних справ, а також підвищує рівень позитивної взаємодії між адміністративними органами та приватними особами - учасниками адміністративних правовідносин.

2.3 Досудовий розгляд та вирішення адміністративних спорів в окремих країнах англо-американської правової системи

Загальне право бере свій початок із часів Середньовіччя, воно виникло в Англії та поширилося на інші території, які були англійськими колоніями. Системну єдність англійського права становить: загальне право, право справедливості та статутне право. Для наукового дослідження природно-правової доктрини походження досудового вирішення адміністративних спорів у державах англо-американської правової системи обираємо країни Групи Семи (G7), які наразі розвиваються в умовах англо-американської правової системи. Це Великобританія, США, Канада, Японія та інші держави. А також розглядаємо приклади країн, правові системи яких поєднують традицію загального права та окремі особливості - Австралія, Аргентина та Малайзія.

Науковці стверджують, що загальне право виникло в Англії після нормандського захоплення в XI столітті, тоді була сформована класифікація загального права та права справедливості, а також була розроблена методика прецедентного права [163, с. 4]. Спадкоємицею англійської правової системи і водночас державою-членом Групи Семи (G7), де успішно діють засоби правового регулювання досудового вирішення адміністративних спорів, є Великобританія.

Саме у Великобританії на цей час існує одна з найбільш розгалужених систем досудових порядків вирішення публічно-правових спорів поряд із ефективно діючими адміністративними судами. Водночас, у Великобританії діє значна

кількість спеціальних адміністративних трибуналів, діяльність яких спрямована на захист порушених прав у відповідних сферах суспільного життя.

Також застосовуються інші засоби, окрім судів та трибуналів, такі як передбачена законом скарга (statutory complaint), звернення до омбудсмена, примирна процедура, запит, консультація [154].

Департаменти виконавчої гілки влади у Великобританії як органи публічної адміністрації можуть самостійно визначати способи і шляхи, за допомогою яких вони взаємодіють із приватними особами задля врегулювання питань, що становлять публічний інтерес, щоб уникнути звернення до спеціального адміністративного трибуналу або суду. Судова практика та судові рішення – це основні джерела права в цій системі, проте судовий процес все ж таки вважається чинником стресу, тому сторони зацікавлені у тому, щоб максимально уникнути судового розгляду і натомість вирішити справу інакшим способом – досудовим шляхом, позасудовими процедурами, примиренням сторін.

Іноземні науковці, доктори філософії у сфері права - Девід Маррані, Юсеф Фара - відносять саме до альтернативного вирішення адміністративних спорів у Великобританії такі механізми як медіацію, внутрішнє оскарження, звернення до омбудсмена з публічного інтересу [102, с. 260].

Поняття "альтернативне вирішення податкових спорів" також вживається на офіційному веб-сайті Уряду Великобританії серед основних сервісів, що пропонуються з боку Управління з податкових і митних зборів Її Величності - HM Revenue & Customs. Під цим мається на увазі суто процес медіації, коли медіатор зазначеного Управління, який пройшов навчання навичкам і технікам медіації, працює зі скаржником та співробітником Департаменту, який розглядає конкретну справу [154, с. 3].

Щодо альтернативного вирішення справ у сфері публічного адміністрування запроваджений Протокол попередніх дій для судового перегляду ("Pre-Action Protocol for Judicial Review"), який застосовується при вирішенні справ з публічним інтересом та в пункті 9 встановлює, що судовий процес має бути заходом останньої інстанції, перед застосуванням якого сторони повинні розглянути, чи є певна форма

альтернативного вирішення спору або процедура розгляду скарг більш прийнятною, ніж судовий процес, і якщо так, то спробувати домовитися, яку застосувати [164, с. 3].

Наведені приклади та проаналізовані поняття свідчать про те, що концепти "альтернативне вирішення спору (ADR)" та "процедура розгляду скарг (complaint procedure)" мають різницю у тлумаченні. В той же час, процедура розгляду скарг на рішення органів владних повноважень (оскарження адміністративного акта) класично є різновидом досудового вирішення спору, адже рішення як результат цієї процедури може бути оскаржено до суду, чого не можна стверджувати про рішення за результатами медіації в класичному розумінні. Адже рішення сторін (угода) за результатами медіації є конфіденційним документом і не може бути оприлюднена.

Дієвим прикладом вирішення адміністративних спорів поза судовим процесом у Великобританії є оскарження рішень органів публічної адміністрації саме в трибуналах, які розглядають широкий спектр питань, таких як соціальне забезпечення, оподаткування, імміграція, спеціальні освітні потреби, свобода інформації, військові пенсії та компенсації збройним силам тощо [165]. Ці трибунали можна вважати певним різновидом досудового вирішення спору (у розумінні процедури вирішення адміністративного спору без участі суду), що існує виключно у Великобританії та є нетиповим явищем для країн континентального права, так само як і для держав загального права. Рішення таких трибуналів приймаються високоспеціалізованими у вузькій сфері посадовцями, що головує в трибуналах, є обов'язковими і, що важливо, можуть бути оскаржені до адміністративного суду. Трибунали можуть залишити без змін рішення чи дію; скасувати рішення чи дію повністю або частково; змінити рішення або дію; додати рішення чи дію, які могли бути вжиті під час початкового рішення чи дії; передати справу на розгляд адміністративного органу; відновити втрачену або анульовану ліцензію [99, с. 19].

Трибунали мають обмежений функціонал, інколи в них може вирішуватися суто одна категорія спорів за однією нормою права. Звернутися до трибуналу зі скаргою на адміністративний акт можна лише тоді, коли це передбачено законом

та існує спеціальний трибунал для таких спорів. Однак, однозначним є те, що наведена процедура вирішення адміністративного спору у трибуналах є досить близькою за основними ознаками до досудового вирішення спору в континентальній системі права – ця процедура не здійснюється судом із загальної системи юстиції, але рішення за її результатами оскаржується до адміністративного суду.

Сучасна практика оскарження в апеляційному порядку рішень трибуналів між інстанціями розгляду адміністративних спорів передбачає систему фільтру подання апеляцій. Так, наприклад, через значну кількість апеляцій в Англії та Уельсі право на подання апеляції на рішення трибуналу першої інстанції ("First-Tier Tribunal") до вищого трибуналу ("Upper Tribunal") залежить від дозволу, який має бути наданий трибуналом. Сторона у справі має подати заяву для дозволу на оскарження, і трибунал приймає рішення щодо надання такого дозволу в індивідуальному порядку. У тих випадках, коли оскаржити рішення нижчого трибуналу до вищого трибуналу неможливо, єдиним можливим засобом захисту залишається звернення до адміністративного суду про оскарження спірного рішення трибуналу першої інстанції [166].

Під час процесу захисту прав може виникнути ситуація, коли заявник бажає оскаржити рішення трибуналу першої інстанції до адміністративного суду, в такому випадку суд може відмовити у розгляді, бо заявник не скористався стадією оскарження у вищому трибуналі. Рішення вищого трибуналу можуть бути оскаржені у виключних випадках лише до Апеляційного суду ("Court of Appeal"), що є вищою інстанцією серед усіх судів загальної юрисдикції у Великобританії [167, с. 180]. Незважаючи на те, що вищий трибунал може переглядати рішення трибуналу першої інстанції, ці дві ланки трибуналів є незалежними органами влади, вони не знаходяться в ієрархії, жоден не має контролю над іншим. Так само в Україні відповідно до ст. 169 КАС України суд може повернути позов, якщо не використано встановлену законом процедуру обов'язкового досудового розгляду, про що позивач має зазначити у позові [1].

Певною мірою можна стверджувати, що розгляд адміністративних справ трибуналами можна порівняти із процедурами досудового вирішення спору, оскільки обидва названі типи механізмів мають схожі характеристики – це швидкість, доступність, відсутність високої вартості, відсутність суворих формальних вимог до заявника, менша зарегульованість процесу розгляду, розгляд лише за умови передбачення такої можливості спеціальною нормою закону, а також можливість оскаржити рішення за результатами досудового розгляду до адміністративного суду. Але дуже важливо виокремити той факт, що трибунали у Великобританії не є частиною органів публічної адміністрації (як наприклад в Україні підрозділи адміністративних органів, що можуть організовувати перегляд спору в досудовому порядку), вони є частиною загальної системи захисту прав, встановленої Законом Великобританії про трибунали, суди та правозастосування від 2007 року [166]. Тому трибунали за статусом є ближчими до незалежних юрисдикційних органів, аніж до суб'єктів публічної адміністрації, хоча в той же час трибунали не є судами жодної із інстанцій, не належать до судової системи.

За своєю суттю окремі трибунали у Великобританії не лише є безкоштовними, а й відшкодовують матеріальні витрати приватним суб'єктам: кошти за приїзд на слухання, витрати на догляд за дитиною, втрачений заробіток за цей час. Таким чином учаснику справи забезпечується не лише доступ до захисту прав, але і соціальний захист [99, с. 37].

У свою чергу, у таких адміністративно-територіальних одиницях Великобританії як Англія та Уельс перед оскарженням рішення адміністративного органу до адміністративного суду слід обов'язково скористатися засобами досудового врегулювання спору, надати суду докази про це, інакше суд може відмовити у перегляді рішення та навіть стягнути фінансові санкції за недотримання правил. У таких регіонах діє вже згаданий вище Протокол попередніх дій для судового перегляду, що містить порядок застосування досудового перегляду сторонами перед поданням апеляції до суду [164, с. 25]. Тож судовий перегляд рішення адміністративного органу вважається не чим іншим як засобом останньої ланки, коли всі інші доступні засоби захисту були використані.

З огляду на наведене, є сенс запозичити і для України практику створення спеціалізованих органів досудового розгляду адміністративних справ, які будуть складатися з різних фахівців в окремій сфері публічних відносин, але не належатимуть до відомчої системи органів публічної адміністрації та системи судів, функціонуватимуть окремо і забезпечуватимуть швидкий, незалежний, неупереджений, кваліфікований розгляд адміністративних справ; рішення таких органів мають бути обов'язковими до виконання, поки вони не будуть оскаржені до адміністративного суду.

Окремі спроби запровадити такі механізми вже були здійснені в Україні. Зокрема, йдеться про комісії з розгляду скарг щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу, що можуть створюватися при центральних органах виконавчої влади, обласних держадміністраціях, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласній, районній раді, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях, Київській міській раді, місцевих радах, а також при інших суб'єктах, які уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації [168]. Такі механізми почали діяти з дати введення в дію Закону про адмінпроцедуру. Основними повноваженнями таких комісій є розгляд скарг по суті, перегляд адміністративної справи в повному обсязі, ухвалення рішення за результатами розгляду скарги, яке оформлюється висновком, подання його відповідному адміністративному органу.

Однак, такі комісії мають іншу природу, аніж адміністративні трибунали у Великобританії, адже комісії не є незалежними від адміністративних органів, тому не можуть вважатися повністю неупередженими; їх висновки мають рекомендаційний характер, в той час як саме адміністративний орган приймає рішення власним складом з урахуванням висновку комісії. Висновки за результатами діяльності таких комісій не є самостійним рішенням, не підлягають виконанню учасниками справи, а також не можуть бути окремо оскаржені до адміністративних судів; отже, діяльність комісій на сучасному етапі їх закріплення та функціонування не можна вважати окремими процедурами досудового

вирішення спору. В той же час, англійські трибунали та подібні квазісудові органи відповідають таким ознакам. Тому в Україні залишається досить чимало простору для нових ідей та рішень щодо запровадження засобів досудового вирішення адміністративних спорів, які можуть нагадувати трибунали Великобританії, але в той же час такі нововведені засоби мають відповідати усім основним ознакам, що сформовані національною правовою традицією.

Досудове вирішення спору сприяє ширшій обізнаності сторін спору щодо його предмету, робить сторони "мудрішими" у процесі вирішення спору і більш готовими до подальшого можливого судового процесу [102, с. 266-268].

Медіація у Великобританії в адміністративних спрах із суб'єктами владних повноважень застосовується нечасто, але фактично така практика існує. Хоча медіація в Україні не може вважатися досудовим порядком вирішення адміністративного спору (адже визначена як позасудова добровільна процедура), окремі вчені рекомендують використовувати і досвід Великобританії у проведенні адміністративної медіації, наводять успішні приклади здійснення медіації з Міністерством фінансів (спір, пов'язаний з позовами ув'язнених до пенітенціарної служби), з HMRC (податкові спори), з Міністерством оборони (спір з батьками військовослужбовця, який загинув під час військових зборів) [158]. Відповідно до п. 10 Протоколу попередніх дій для судового перегляду медіація є одним із способів переговорів за участю незалежної нейтральної сторони щодо вирішення спору без судового розгляду, що може бути прийнятним залежно від обставин [164].

Також у контексті дослідження засобів вирішення адміністративного спору у Великобританії варто розглянути діяльність омбудсмена з публічно-правових спорів. Омбудсмени з питань, що містять публічний інтерес, існують у багатьох країнах світу. Щоправда, його діяльність не слід вважати саме однією зі складових досудового вирішення адміністративних спорів, оскільки рішення омбудсмена про факт неналежного урядування в адміністративному спорі та присудження відшкодування, не може вважатися імперативним і суб'єкт владних повноважень може відмовитися прислухатися до рекомендацій омбудсмена; його рішення не можна оскаржити до адміністративного суду або трибуналу [102, с. 275]. Хоча, у

свою чергу, робота омбудсменів серед усіх інституцій захисту прав приватних суб'єктів є досить ефективною. Вони вирізняються надзвичайною доступністю, швидкістю розгляду справ та невисокою вартістю або є зовсім безоплатними, а органи публічної адміністрації за усталеною практикою дотримуються майже усіх їхніх рекомендацій [99, с. 34-35].

Також у системі загального права Великобританії існує процедура адміністративного оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень ("internal appeal"). Вона є частиною процесу впровадження належного врядування ("good administration") з огляду на те, що аналіз помилок, допущених органом публічної адміністрації при розгляді скарги приватного суб'єкта сприяє їх самостійному виправленню і подальшому вдосконаленню діяльності самого органу. Девід Маррані, Юсеф Фара додатково наголошують на тому, що важливо у внутрішньому адміністративному оскарженні мінімізувати внутрішню залежність (прямий контроль і підпорядкування) суб'єкта, що прийняв спірне рішення, та суб'єкта, який уповноважений розглядати спірне рішення [102, с. 269].

Слід мати на увазі, що Адміністративний суд у Великобританії не є так само одним із судів загальної юрисдикції поряд із загальними та господарськими судами, як і в Україні; він належить до складу Високого суду, не є окремим судовим органом; рішення Адміністративного суду можна оскаржити лише до Апеляційного суду, який є вищим у системі судів, але не є адміністративним [165, с. 7]. Адміністративний суд розглядає, окрім скарг на рішення органів владних повноважень, також і такі окремі види справ як клопотання про "habeas corpus" або справи про притягнення до відповідальності за прояв неповаги. Судова система Великобританії не має у своєму складі розгалуженої системи спеціалізованих адміністративних судів, цей адміністративний суд є єдиним для усієї держави. Є інші типи судів нижчих ланок - мирові суди, суди графств, суди захисту тощо, але вони не вирішують справи приватних осіб та суб'єктів публічної адміністрації. Процесуальні правила та встановлений порядок розгляду спорів в Адміністративному суді регулює акт "Civil Procedure Rules", адже недоцільно

виокремлювати правила адміністративного судочинства лише для одного суду [152].

У Великобританії діють досить ефективні механізми вирішення однієї із найпоширеніших категорій адміністративних спорів – між платником податків та податковим органом. Вагому роль у досудовому вирішенні податкового спору відіграє вже згадане Управління з податкових і митних зборів Її Величності, що реалізує адміністративну форму вирішення спору. Первинною ланкою розгляду податкових спорів у адміністративному порядку є скарга на рішення про нарахування податку до податкового інспектора, який є співробітником зазначеного Управління і призначається спеціальною Радою Управління. За неможливості досягнення домовленості щодо спірних питань стосовно нарахованих податків між інспектором Управління та платником податків, справа передається на розгляд другій ланці механізму – комісарам. Порядок вирішення податкових спорів комісарами має чітко визначений, суворий, структурований характер; комісари є професійними юристами і призначаються Лордом Канцлером [169, с. 140]. Рішення за результатом розгляду скарги після його отримання може оскаржуватися до Високого Суду, що також є суб'єктом процедури вирішення податкових спорів [15, с. 285].

Є різниця у процедурах щодо адміністративного оскарження рішення податкового органу щодо прямих та непрямих (наприклад, податок на додану вартість) податків. Так, процедура адміністративного оскарження є обов'язковою і вона складається із таких етапів: подання скарги платником податків до HMRC, розгляд скарги зазначеним органом, оскарження рішення HMRC далі в адміністративному порядку (факультативна стадія), оскарження рішення адміністративного органу до спеціального трибуналу. Такий порядок встановлений щодо прямих податків. Щодо непрямих податків процедура оскарження рішення податкового органу дещо відрізняється: відсутня стадія обов'язкового звернення до HMRC, можна відразу подати скаргу до адміністративного трибуналу; хоча можна обрати і звернення зі скаргою до HMRC, а потім оскаржити фінальне рішення до трибуналу лише після закінчення адміністративної процедури. Повний

комплексний процес оскарження з усіх стадій в складному випадку може сягати більше десяти років [117].

Узагальнюючи наведені висновки щодо таких способів захисту прав суб'єкта в адміністративних правовідносинах у Великобританії як адміністративне оскарження, звернення до омбудсмена з питань публічного інтересу, діяльність спеціалізованих трибуналів можна стверджувати, що лише рішення за результатами адміністративної скарги та процесу в трибуналі можуть бути оскаржені до адміністративного суду. Варто пам'ятати, що тільки за наявності спеціального дозволу від трибуналу або суду заявник може звернутися за судовим захистом, якщо ж такий дозвіл не буде надано, останнє прийняте рішення в досудовому порядку залишається чинним і виконується. Аналізуючи розгалужену систему фільтрів, які встановлені для приватного суб'єкта у Великобританії на шляху до судового розгляду, слід констатувати для українського законодавця як першочергове завдання на шляху до оптимізації діяльності адміністративних судів - запровадження чіткого переліку справ з обов'язковим досудовим врегулюванням спорів та розробку норм та правил для забезпечення неупередженого та незалежного процесу адміністративного оскарження.

Наступною державою, що належить до Групи Семи (G7) та правова система якої безумовно впливає на розвиток правової традиції англо-американської правової системи – США. Ця держава сформувалася набагато пізніше, ніж Великобританія. Відомо, що 1776 року, коли Другий Континентальний конгрес на закритому засіданні проголосував за Резолюцію Лі представника Вірджинії Річарда Генрі Лі, США замість звичайної сукупності штатів стали незалежною державою. Приблизно у XVIII-XIX століттях і почали формуватися правові системи штатів та перші унікальні риси правової системи США в цілому, адже стверджується, що вона, як така, дещо відрізняється від класичної англійської системи загального права. Разом з тим, більшість штатів орієнтувалися на англійську правову систему, в них за основу було взято загальне право, сформоване в Англії до проголошення незалежності США. Сучасне загальне право США має деякі відмінності від загального права Великобританії: при визнанні прецеденту як основного джерела

права законодавство має більшу питому вагу, про це свідчить, зокрема, наявність в США федеральної конституції і конституцій штатів; натомість у Великобританії досі відсутня писана конституція як єдиний офіційний документ, що є унікальним явищем для сучасної правової держави; закони поділені на загальні федеральні та закони штатів у зв'язку з існуванням федеральної держави; штати наділені широкою компетенцією у створенні власного законодавства і системи прецедентного права; норми законів включається до системи права США лише після їх кількарразового застосування і роз'яснення судами; вищі судові інстанції США не вважаються надто обмеженими власною судовою практикою, можуть змінити її будь-коли, на відміну від англійського Апеляційного суду та Палати лордів [33].

При проведенні аналізу застосування досудового вирішення адміністративних спорів у США, а саме - механізмів, застосованих перед зверненням до адміністративного суду, обов'язкових процедур, слід зазначити, що до таких процедур належить передусім досудове оскарження (може бути обов'язковим), медіація у спорах із публічним інтересом, інші засоби вирішення адміністративних спорів поза судовим процесом. У США діє ACUS, яка є незалежним федеральним органом виконавчої влади та відповідає за виявлення та сприяння покращенню ефективності та справедливості процедур, за допомогою яких федеральні агентства виконують владні повноваження, реалізують адміністративні програми та адмініструють гранти та пільги, захищають суспільні інтереси та виконують інші важливі публічні функції; з 1968 року ACUS видала сотні рекомендацій щодо підвищення ефективності та справедливості нормотворчості, судових процесів та інших адміністративних процесів, це одна із основних інституцій США на федеральному рівні, що опікується сучасними механізмами діяльності адміністративних органів, у тому числі і вдосконаленням вирішення адміністративних спорів [170].

Одним із основних нормативних актів, що регулює питання використання таких механізмів у сфері досудового вирішення адміністративних спорів у США є федеральний Закон "Про вирішення адміністративних спорів" (Administrative

Dispute Resolution Act of 1996). Цим Законом були внесені зміни в Єдиний кодекс законів США ("United States Code"), додано новий підрозділ під назвою "Альтернативні способи вирішення спорів в адміністративному процесі". У США вже з прийняттям цього закону надано точну дефініцію альтернативних способів вирішення спорів як будь-яких процедур, які використовуються при розв'язанні спорів, включаючи, але не обмежуючись, примирення, сприяння, посередництво (медіацію), встановлення фактів, міні-суди (minitrials), арбітраж, звернення до омбудсменів або будь-яку комбінацію цих способів [171].

Закон "Про вирішення адміністративних спорів" у ст. 2 встановлює: адміністративна процедура є швидким, кваліфікованим та недорогим засобом вирішення адміністративних спорів, що є альтернативним вирішенню спорів у федеральних судах; альтернативні способи вирішення спорів довели свою ефективність у приватно-правовій сфері впродовж багатьох років; наявність широкого спектру процедур вирішення адміністративних спорів та їх ефективне використання дозволить підвищити продуктивність роботи урядових інституцій та краще служити суспільству [171].

Адміністративний орган може застосовувати і брати участь в провадженні з вирішення спору для встановлення істини в спорі щодо виконання "адміністративної програми", якщо сторони спору згодні на таку процедуру. Адміністративною програмою за цим спеціальним законом є федеральна функція, яка передбачає захист публічних інтересів громадськості, визначення прав, привілеїв і обов'язків приватних осіб за допомогою правотворчості, правозастосування, процедур ліцензування або розслідування. Разом з цим встановлено, що передбачені цим законом альтернативні способи вирішення спорів є додатковими і добровільними, та ні в якому разі не можуть обмежувати застосування інших процедур вирішення спору з боку адміністративного органу. У свою чергу, Законом США "Про вирішення адміністративних спорів" передбачено додатково створення спеціальних індивідуальних порядків альтернативного вирішення спорів майже при кожному адміністративному органі та визначення відповідального спеціаліста, який є компетентним із визначених питань [171]. Це

свідчить про те, що "несудові" процедури вирішення спорів з публічним інтересом всіляко популяризуються та заохочуються з боку Уряду в США.

Встановлюється також можливість застосування арбітражу у відносинах між адміністративним органом та приватним суб'єктом, що не є типовим для адміністративних правовідносин у нормативному регулюванні та в доктрині країн континентального права. Така можливість передбачається при укладенні адміністративного договору, коли сторони можуть передбачити обов'язковий арбітраж як спосіб вирішення спору, що виникає з такого договору [171].

Неоднозначною також є норма §581 (b) зазначеного Закону, яка встановлює рішення адміністративного органу ("agency") щодо використання чи невикористання процедури вирішення спору віднесено на розсуд такого органу і таке рішення не підлягає судовому оскарженню, за винятком того, що сам результат арбітражу судовому перегляду підлягає [171]. Тобто адміністративний орган погоджує із учасником справи спосіб вирішення спору, і якщо сторони на початковому етапі погодили використання альтернативного вирішення спору, то оскаржувати таке рішення не дозволено. Обов'язкові процедури вирішення адміністративних спорів перед зверненням до суду не є предметом регулювання цього Закону, ним передбачено нормативне закріплення саме добровільних процедур вирішення адміністративного спору.

Одним із способів альтернативного вирішення адміністративних спорів в США за Законом "Про вирішення адміністративних спорів" є посередництво (медіація), який також має спеціалізоване правове регулювання.

Єдиний Закон США про медіацію від 2001 року визначає види медіації, на яку поширюється його дія, встановлюючи в частині "а" статті 3, що під сферу його дії підпадає медіація, в якій від сторін процедури медіації потрібне проведення даної процедури відповідно до закону, правил суду або адміністративного органу, або від них вимагає проведення даної процедури суд, адміністративний орган або арбітр. Відповідно до частини 1 ст. 2 відповідного Закону США медіація – це процес, в якому медіатор сприяє спілкуванню та переговорам між сторонами, щоб допомогти їм досягти добровільної угоди щодо їх спору. Стороною медіації за цим

Законом може виступати фізична особа, корпорація, діловий траст, особа, яка має майновий інтерес в нерухомості, компанія, товариство з обмеженою відповідальністю, асоціація, спільне підприємство, уряд; урядовий підрозділ, установа або орган сприяння; державна корпорація або будь-яка інша юридична або комерційна організація [172].

Таким чином, адміністративна медіація в США застосовується вже протягом багатьох років, в окремих випадках будучи обов'язковою, зокрема, коли суди затверджують спеціальні плани щодо застосування медіації. Сторони та адміністративні органи мають практикувати адміністративну медіацію, оскільки це знижує тиск на суди та пришвидшує вирішення спорів з публічним інтересом.

У США практикується також інший вид вирішення адміністративних спорів поза судовим процесом – адміністративне оскарження. Найяскравіше така процедура та досвід її застосування простежується саме на прикладі вирішення податкових спорів як адміністративних. Так, в США звернутися до суду можливо лише після проходження специфічної процедури оскарження податкового рішення з адміністративним органом - Службою внутрішніх доходів; лише у разі неуспішності такої процедури платник може звернутися за оскарженням рішення до спеціального податкового суду, до юрисдикції якого належить вирішення подібної категорії справ [15, с. 285]. Приблизно 95 % справ про перегляд рішень уповноважених суб'єктів вирішується шляхом подання скарги в апеляційний департамент Служби внутрішніх доходів, це свідчить про ефективність досудового порядку вирішення спору та законність прийнятих податковим органом рішень [15, с. 285].

У США платник має 30 днів з дня отримання рішення податкового органу, щоб ініціювати процедуру оскарження в податковому органі, тоді в межах відкритої процедури оскарження приватний суб'єкт та податковий орган можуть ініціювати також медіацію, швидкий перегляд чи арбітраж [117].

Підсумовуючи щодо процедур вирішення адміністративних спорів в США, ми формуємо висновок про сталу правову традицію застосування досудового вирішення адміністративних спорів та вироблене, апробоване на практиці правове

регулювання на федеральному рівні. Такі норми в США є основою для запровадження подібних механізмів в інших державах, що розвиваються на основі англо-американської системи права.

Канада є державою-членом Групи Семи та представником правової сім'ї загального права. Тут досудове врегулювання спору в адміністративному судочинстві тлумачиться своєрідно – як проведення переговорів за допомогою судді. Такий порядок є досить поширеним в Канаді, і це був шлях порятунку для її судової системи від перевантаження у 80-х роках ХХ століття. Раніше вже було зроблено висновок про те, що процедура врегулювання спору за участю судді, яка закріплена і в правовій системі України, не може вважатися досудовою, адже здійснюється судом і є частиною процесів в самому суді. Зокрема, процедура врегулювання спору за участю судді відбувається із залученням судді, що розглядає справу, сторін та їх представників [173]. Тому з нашого боку некоректно називати досудовою процедуру, яка проводиться суддею, що призначений до розгляду справи, ще й після відкриття судового провадження. Але Канада здобула успіх у застосуванні Judge Assisted Dispute Resolution (досудового врегулювання за допомогою судді). Основна причина - високий рівень суспільної довіри до канадських суддів, що є запорукою успішного застосування процедури.

Залежно від провінції та категорій спорів участь судді у врегулюванні спору може застосовуватися добровільно (за згодою обох сторін) і обов'язково (сторона, яка звертається до суду, вже знає, що судовому розгляду передуватиме процедура досудового врегулювання) [174].

Окрім вище проаналізованих способів вирішення адміністративних спорів, суттєвим чинником боротьби із перевантаженням судової системи у Канаді є діяльність адміністративних трибуналів, мета яких — високопрофесійний та швидкий розгляд специфічних категорій спорів. Трибунали — це постійно діючі органи, які складаються не із суддів, а з окремих спеціалістів, наприклад, адвокатів, лікарів, патентних повірених, які не можуть поєднувати цю діяльність із своєю професійною діяльністю на строк призначення, отримують від держави матеріальні та інші гарантії, що притаманні професійним суддям. Серед адміністративних

трибуналів є такі, як: Канадський сільськогосподарський трибунал, Нафтогазовий апеляційний трибунал, Трибунал з прав людини, Трибунал з питань працевлаштування, Трибунал з питань фінансових послуг, Трибунал з питань соціального захисту тощо. Справи в таких трибуналах розглядаються досить швидко; до судів оскаржується дуже незначна частина рішень трибуналів [117].

У Канаді з метою вирішення податкових спорів у судовому порядку функціонує Податковий суд Канади, який діє з метою перегляду рішень Агентства з мит та зборів. Звернення до такого суду можливе після прийняття рішення у процесі адміністративного оскарження. Однак, адміністративне оскарження податкового рішення щодо нарахування податкового зобов'язання перед зверненням до суду не є обов'язковим. Воно є добровільним, існує спеціальна процедура, в рамках якої платник податків подає до податкового органу заперечення. За деяких обставин платник податків може врегулювати спір ще на етапі податкової перевірки (що також є адміністративним провадженням), і в рамках цієї перевірки платник податків повинен буде або використати право на заперечення або відмовитися від нього з неможливістю подати в майбутньому. Однак, у такому випадку платник податків все одно зберігає право звернутися за допомогою до компетентного органу за правилами однієї з канадських міжнародних угод щодо оподаткування [117].

У Британській Колумбії (окрема адміністративно-територіальна одиниця в складі Канади) існує неординарна практика обов'язкового порядку досудового вирішення спорів, що передбачає залучення до цього процесу судді ще до подання позовної заяви до суду. Тому при зверненні до суду, зокрема при вирішенні будівельних спорів, потрібно надати докази спроби врегулювати спір в досудовому порядку [117].

На наш погляд, такий порядок також не повною мірою можна вважати досудовим, оскільки до нього залучений суддя, який є посадовою особою судової системи і носієм судової влади в державі.

Інша держава, яка також є членом держав Групи Семи, і водночас вирізняється самобутністю як державного устрою, так і правової системи – Японія.

Це країна, що розташована на території азійського континенту, сучасна правова система якої тяжіє до традицій загального права, хоча із великою кількістю особливостей, вона суттєво відрізняється від побудови правових систем вище проаналізованих держав – Великобританії, США та Канади. Адже за історичними даними, до часів Другої світової війни японське право і законодавство розвивалося в дусі традицій романо-германської правової сім'ї із домішками звичаєвого та релігійного права; згодом Японія опинилася під владою американської військової адміністрації, що спричинило значний вплив американського права на правову систему цієї держави [175, с. 357].

Уряд Японії запровадив функціонування спеціальних адміністративних органів із альтернативного вирішення спорів, які забезпечують проведення процедур вирішення спорів у трудових, фінансових та страхових спорах, спорах у сфері нерухомості [176].

Найбільш показовими процедурами щодо вирішення адміністративних спорів, які встановлені поза судовою системою, є адміністративний перегляд та діяльність адміністративних трибуналів. Саме існування останніх і свідчить про вплив англо-американського права, навіть більшість з них і були створені американською адміністрацією після Другої світової війни.

Так, зокрема, адміністративний перегляд рішень органів владних повноважень регулюється вузькоспеціалізованим Законом про розгляд адміністративних скарг ("Administrative Complaints Review Act") щодо адміністративних скарг, заперечень та перегляду. За цим Законом в Японії визначені посадовці (зазвичай це міністр або міський голова) можуть надавати керівні рекомендації щодо перегляду актів нижчих адміністративних органів. Якщо вищий орган для перегляду відсутній за спеціальним законодавством, тоді приватна особа робить запит на перегляд адміністративного акта до того органу, що прийняв спірне рішення. Також за цим Законом передбачені спеціальні ради з питань адміністративного перегляду [177].

Окрім наведеного, у Японії діють трибунали з розгляду адміністративних справ - Апеляційний трибунал у справах соціального страхування (the "Social

Insurance Appeals Tribunal") та Апеляційний трибунал у справах працевлаштування (the "Labor Insurance Appeals Tribunal") – на національному рівні; а також на місцевому рівні - Апеляційний трибунал із земельних питань, Апеляційний трибунал з питань державного медичного страхування, Апеляційний трибунал з питань державного медсестринського страхування та інші [177].

Особливу увагу слід звернути на порядки досудового вирішення одного з видів адміністративних спорів – податкових. До них потенційно можуть належати такі механізми як запит на перегляд, адміністративне оскарження, серед них і діяльність Національного податкового трибуналу. Такі процедури закріплені Загальним Законом про національне оподаткування ("National Taxation General Rule Act") [178] та Національним Законом про збирання податків (the "National Tax Collection Act") [179]. Так, платник податку має право подати запит на перегляд розпорядження, виданого податковим органом, у разі незгоди з його резолютивною та/або мотивувальною частиною. У подальшому у разі незгоди із рішенням за результатами перегляду адміністративного акта (податкового рішення) приватний суб'єкт може оскаржити це рішення до Національного податкового трибуналу. Зауважується, що розпорядження податкового органу може оскаржуватися до податкового трибуналу навіть і без обов'язкового подання запиту про перегляд, тобто відсутнє дворівневе досудове оскарження. А от однорівневе досудове вирішення податкового спору є обов'язковим перед зверненням до адміністративного суду. Так, платник податків може подати позов у разі звернення до суду протягом 6 місяців з дати повідомлення Національним податковим трибуналом про відмову у задоволенні скарги або протягом 3 місяців після подання адміністративної скарги, якщо Національний податковий трибунал не приймає жодного рішення [180].

Рішення Національного податкового трибуналу може бути оскаржено платником до окружного суду, компетентного вирішувати спори зазначеної категорії. Що є неординарною нормою, то це правило про неможливість за японським законодавством для залученого до справи податкового органу оскаржити рішення Національного податкового трибуналу до суду у разі, якщо він

має заперечення щодо останнього [180]. В Україні ж наразі практика подання скарг податкового органу до суду на рішення судів першої та апеляційної інстанцій, прийнятих не на користь ДПС України, є досить поширеною і ординарною.

Судове провадження щодо адміністративних спорів у Японії відбувається у порядку, встановленому Законом про адміністративне судове провадження (The "Administrative Case Litigation Act"). Закон про адміністративне судове провадження Японії було прийнято 1962 року, 2004 року його було викладено у суттєво новій редакції [181]. Отже, японське адміністративне процесуальне законодавство також передбачає окрему процедуру вирішення саме адміністративних спорів, що виокремлює цю сферу юрисдикції з-поміж інших процесів.

Також варто розглянути приклад дії механізмів досудового вирішення адміністративних спорів в Австралії, де превалюють традиції загального права. Тут діє специфічний Адміністративний Апеляційний Трибунал ("Administrative Appeals Tribunal of Australia"). Цей квазісудовий орган наділений повноваженнями розгляду скарг на рішення органів публічної адміністрації щодо таких питань як оплата праці публічних службовців, соціальне забезпечення та підтримка студентів, міграційні візи та візи для біженців, спори щодо оподаткування, прав ветеранів, набуття або припинення громадянства, спори у сфері цивільної авіації, митні спори, щодо доступу до інформації та інших питань, що містять публічний інтерес [161].

Адміністративний Апеляційний Трибунал в Австралії почав діяти з 1976 року як незалежний орган для перегляду адміністративних актів, прийнятих органами владних повноважень. 2015 року до нього було приєднано Міграційний трибунал разом із Трибуналом у справах біженців та Апеляційним трибуналом із питань соціального забезпечення. Таким чином, такий орган є комплексним і володіє компетенцією із вирішення скарг на рішення органів публічної влади в різних сферах публічно-правових відносин. У деяких випадках Адміністративний Апеляційний Трибунал не може здійснити перегляд владного рішення, доки щодо цього рішення не буде проведено процедури внутрішнього розгляду

спеціалізованим органом, наприклад Радою з перегляду у справах ветеранів або Офісом з питань оподаткування [161]. Зазвичай за процесуальними правилами здійснення судочинства рішення Адміністративного Апеляційного Трибуналу оскаржуються до Федерального суду Австралії.

Вирішення спорів у сфері оподаткування є прикладом застосування досудового вирішення спору перед поданням позову до Федерального суду Австралії. Так, якщо платник податків не згоден із рішенням податкового органу, він може подати письмове заперечення ("objection") до Австралійського Офісу з питань оподаткування. Уповноважений Офісу, який розглядає заперечення, може задовольнити або відхилити його повністю або частково. Далі, якщо платник податків не згоден із рішенням Офісу з питань оподаткування, він може апелювати як до Адміністративного Апеляційного Трибуналу, так і безпосередньо до Федерального суду Австралії [117].

Таким чином, після використання досудового порядку вирішення податкового спору є можливість оскарження як до спеціалізованого суду, так і до трибуналу. Відповідно, якщо платник апелює до трибуналу, то потім рішення трибуналу є можливість оскаржити до компетентного суду. Разом з тим, в межах судової системи також присутня черговість судових інстанцій при вирішенні справ. Така багаторівнева система вирішення спорів, що є показником існування множинних фільтрів при доступі до суду, є дієвою в тому числі і для держави, де територіальний устрій не є надто розгалуженим (6 штатів та 2 округи), а населення станом на 2024 рік становить близько 26,7 мільйонів осіб, що є меншою кількістю, ніж населення нашої держави станом на 2024 рік – 37,9 мільйонів осіб (за даними агенції ООН United Nations Population Fund на 2024 рік) [182].

Процедури вирішення адміністративних спорів в інших правових системах англо-американської правової традиції також мають свої особливості.

Так, законодавством однієї з найбільших держав латиноамериканського континенту – Аргентини - передбачений обов'язковий порядок досудового врегулювання спорів у формі медіації. Врегулюванню шляхом проведення обов'язкової досудової медіації підлягають усі спори, за винятком кримінальних

справ, розлучень, визнання шлюбу недійсним, встановлення споріднення, усиновлення тощо [183, с. 6].

Так, адміністративні спори, серед інших, також підлягають вирішенню в порядку досудової медіації, що є досить специфічним рішенням на рівні закону. Адже медіація в усьому світі вважається саме конфіденційною та добровільною, рішення про її застосування приймається сторонами, а не є обов'язковим за законом. Вважаємо, що медіація не може належати до обов'язкових досудових процедур в силу своєї правової природи.

Малайзія має змішану правову систему. Це колишня британська колонія, тому основами її правової системи є загальне право і право справедливості, статути; разом з цим діють мусульманське, індуське право, традиційні конфуціанські норми. Неординарною і показовою є система адміністративного оскарження адміністративних актів у сфері оподаткування, впроваджено обов'язкове досудове вирішення спору. Так, платник податків ініціює оскарження податкового рішення, подавши повідомлення до керівника Служби внутрішніх доходів не пізніше ніж через 30 днів після вручення рішення; скарга може розглядатися протягом дванадцяти місяців; Служба внутрішніх доходів розглядає скаргу та може зв'язатися з платником податків, щоб обговорити деталі або розглянути можливість мирного вирішення спору. У разі висновку Служби внутрішніх доходів щодо неможливості мирного врегулювання, справа передається на розгляд спеціальним уповноваженим. Якщо Служба внутрішніх доходів або платник податків не задоволені рішенням спеціальних уповноважених, кожен з них може оскаржити рішення останніх до Високого суду, щоб вирішити, чи є рішення правильним з точки зору права на основі фактів, встановлених спеціальними уповноваженими [117].

Тож фактично і у державах англо-американської правової сім'ї звернення до суду можливе після проходження низки юрисдикційних фільтрів, що встановлені на шляху до звернення до суду. Вкотре цим наголошується, що закріплення законодавством подібних запобіжників сприяє швидшому та ефективнішому процесу вирішення спорів з органами публічної адміністрації у більшості сфер

публічно-правових відносин, і загалом показує свою дієвість у різних правових системах світу.

Дійсно, досить специфічним аспектом є реалізація досудового врегулювання саме адміністративного спору, який характеризується особливостями реалізації принципу рівності сторін в контексті ієрархічної структури учасників правовідносин. Одним із учасників адміністративного спору є орган владних повноважень, що ускладнює ініціювання процедури досудового врегулювання, її проведення та виконання. Тим не менш, жодних інших фундаментальних перешкод, які порушують основоположні принципи верховенства права, доступу до правосуддя, рівності сторін, практично відсутні. Це означає, що законодавець та органи правозастосування мають докласти максимум зусиль, щоб забезпечити належне правомірне функціонування досудових порядків врегулювання спорів у сфері адміністративних правовідносин.

Запозичення перерахованих прикладів процедур досудового вирішення адміністративних спорів із законодавства та правозастосовної практики зарубіжних країн є досить необхідним. Адже окрім вище наведеної статистики кількості справ, що розглядаються в адміністративних судах, також слід зауважити про зведені дані щодо кількості судів, які функціонують під час режиму воєнного стану, зокрема адміністративних (окружних та апеляційних). За підсумками VI Судового форуму наводиться інформація, що станом на січень 2024 року під час обстрілів уражено 131 будівлю суду (15 з них – вщент знищені, 116 – пошкоджені), на їх відновлення потрібно близько 2 млрд гривень; станом на січень 2024 не функціонують 33 суди в Луганській області, 45 – в Донецькій, 27 – в АР Крим, 11 – в Харківській, 23 – в Запорізькій, два – в Херсонській, а також один суд – у Сумській області; суди, які розташовані близько до лінії розмежування, працюють в екстремальних умовах через постійні обстріли ворогом [184]. Суди вирішували 1 млн 40 тис. адміністративних справ, 283 тис. господарських справ, 1 млн 245 тис. кримінальних проваджень, 1 млн 505 тис. цивільних справ, 1 млн 34 тис. справ про адміністративні правопорушення; при цьому місцеві загальні суди завершили

розгляд 2,9 млн справ, окружні адміністративні – близько 600 тис. справ, місцеві господарські – майже 180 тис. справ, апеляційні суди – понад 500 тис. справ [184].

Таким чином, судова система України наразі, як ніколи, потребує підтримки, яка може бути, серед іншого, забезпечена шляхом активного впровадження досудового вирішення адміністративних спорів, адже кількість справ саме адміністративної юрисдикції є дійсно значною. Здебільшого найефективніший спосіб впровадження нових правових інститутів, процедур – це запозичення їх основ із іноземних юрисдикцій із успішним досвідом функціонування.

2.4 Вдосконалення національного законодавства щодо досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів

Досудові механізми вирішення адміністративних спорів набувають все більшого значення для судової системи та правової системи в цілому. Наразі ми констатуємо їх стрімкий розвиток та широке використання суб'єктами правовідносин у всьому світі.

Так, для ефективного застосування органами владних повноважень та приватними суб'єктами в Україні процедур досудового вирішення адміністративних спорів ми розглядаємо низку заходів, які слід втілити. Перш за все, йдеться про законодавчі основи закріплення механізмів досудового вирішення адміністративних спорів, друге – це судова та правозастосовна практика щодо застосування таких механізмів. Так, в державі, основним джерелом права якої є нормативно-правовий акт, правозастосовна практика буде ґрунтуватися саме на встановлених законодавцем нормах права. Тому дуже важливо послідовно із дотриманням принципу правової визначеності встановити належне законодавче регулювання. Для цього ми виокремлюємо основні напрями вдосконалення законодавства щодо досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів. Більшість із них втілено в проект Закону України "Про внесення змін до окремих законодавчих актів у зв'язку з розширенням правового регулювання процедур

досудового вирішення адміністративних спорів", що є Додатком до цієї дисертації. Здійснюючи аналіз чинних регуляторних процедур та судової практики, ми дійшли до висновку щодо послідовного впровадження в національне законодавство змін за рівнем їх значущості для суб'єктів правовідносин: почати із надання дефініцій, визначення основних ознак, видів процедур досудового урегулювання адміністративних спорів, далі продовжити роботу над процесуальними нормами, що узгоджують особливості застосування досудового вирішення спорів із порядком судового розгляду (обов'язковість застосування, строки).

Напрямок 1. Надання законодавчої дефініції "досудового вирішення адміністративних спорів".

Законодавче визначення має бути надано перш за все для того, щоб ідентифікувати процедури досудового вирішення адміністративних спорів, які можуть підпадати під застосування норм процесуального закону (КАС України) та спричиняти відповідні юридичні наслідки для сторін адміністративного процесу. Зокрема, найбільш послідовним шляхом для закріплення такої дефініції є саме її включення до Закону про адмінпроцедуру.

У цьому контексті слід погодитись із твердженням В. Тильчика про те, що в межах Закону про звернення громадян закріплення терміну "процедури та/чи порядок досудового вирішення спору" не доцільно з огляду на неюрисдикційну та непроцедурну природу норм вказаного Закону, він встановлює загальний порядок розгляду заяв, з яких необов'язково може бути ініційований спір [15, с. 280-281]. Поняття "досудове вирішення спору" безумовно вказує на процесуальний характер, тому і її нормативне регулювання має міститися у відповідному процесуальному нормативному акті.

Включення норм про досудове вирішення адміністративного спору до Закону про адмінпроцедуру має відбуватися послідовно і виважено. В першу чергу слід почати із внесення відповідних норм до статті 2 "Визначення термінів". Вказана стаття має містити дефініцію, згідно з якою *досудове урегулювання (вирішення) адміністративного спору* – це адміністративна процедура, що застосовується адміністративним органом та особою як спосіб вирішення між ними спору, є

безоплатною, здійснюється без участі суду та не виключає наступне звернення за судовим захистом у разі недосягнення сторонами результату вирішення спору. Досить важливим є при наданні такого визначення в Законі про адмінпроцедуру не застосовувати техніку "виключення" і не ототожнювати досудове вирішення адміністративного спору суто з адміністративним оскарженням, адже ми розуміємо, що адміністративне оскарження належить до досудового вирішення адміністративного спору, але не є єдиним його видом. Визначивши, що досудове вирішення адміністративного спору зводиться суто до адміністративного оскарження, ми позбавимо законодавця права вводити в сферу правового регулювання адміністративних правовідносин інші засоби досудового вирішення спорів поряд із адміністративним оскарженням.

У свою чергу, слід внести зміни і до норм ч. 4 ст. 122 КАС України, що наразі встановлює особливості строку для звернення до суду у разі застосування досудового порядку вирішення спору. Так, вказана норма у її чинній редакції непрямо натякає на сутність процедур досудового вирішення спору, відносячи до їх видів скаргу на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень, регулюючи, що для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду такої скарги [1]. Однак, така норма певним чином і є тим самим обмеженням до засобів і видів досудового вирішення адміністративного спору. Адже, якщо обчислення процесуального строку пов'язується з рішенням щодо скарги в контексті досудового вирішення спору, то впливає, що таке досудове вирішення спору це і є виключно процедури досудового оскарження. Очевидно, найпростішим шляхом було б пов'язати ці норми КАС України з нормами законів та підзаконних актів щодо визначення досудового вирішення адміністративних спорів виключно тотожних адміністративному оскарженню.

Проте, ми аналізували закордонні механізми досудового вирішення публічно-правових спорів, які не завжди асоціюються саме із поданням та розглядом скарги на рішення, дії, бездіяльність адміністративного органу (маємо на увазі консиліацію, залучення омбудсмена з вирішення публічно-правових

спорів, спеціальні трибунали, комісії тощо). Тому ми пропонуємо перш за все не застосовувати "вузьку" та обмежувальну правотворчість, дати можливість українському законодавцю розвивати та вдосконалювати правове регулювання у цій сфері. Як приклад, в ч. 4 ст. 122 КАС України слід обчислювати строк для звернення до адміністративного суду не з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а з дати набрання чинності остаточного рішення за результатами процедури досудового врегулювання спору. Таке формулювання дасть можливість розширити коло досудових процедур вирішення адміністративного спору і застосовувати вказану норму КАС України безвідносно до особливостей кожної з процедур, які будуть введені до законодавства. Такий підхід важливо дотримати при внесенні змін до законодавства про досудовий розгляд вирішення адміністративних спорів, адже ми вже бачимо потенційні спроби у законопроектах ототожнити досудовий порядок вирішення адміністративного спору із адміністративним оскарженням.

Зокрема, в жовтні 2023 року було подано до Верховної Ради України законопроект щодо імплементації Закону про адмінпроцедуру, яким передбачено внесення змін до численних актів у зв'язку із застосуванням цього Закону, і 10 жовтня 2024 року цей Закон прийнято [185]. До законопроекту була додана порівняльна таблиця, яка чітко ілюструє, що пропонуються зміни до Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [185]. Так, стаття 12 останнього встановлює, що спори, які виникають із правовідносин у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, вирішуються судом, якщо законом не встановлено досудовий порядок [186]. Законопроектом запропоновано викласти цю норму у новій редакції і передбачити, що спори із правовідносин за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням вирішуються в порядку адміністративного оскарження відповідно до Закону про адмінпроцедуру та/або судовому порядку [185]. Тобто фактично автори законопроекту ототожнюють адміністративне оскарження за Законом про адмінпроцедуру із досудовим порядком вирішення спору.

Доцільно розглянути найбільш релевантну останню судову та правозастосовну практику, що дійсно свідчить про проблему відсутності законодавчої дефініції досудового вирішення адміністративного спору. Так, наприклад, один із останніх нормативних актів Національного агентства з питань запобігання корупції ("НАЗК") встановлює індикатори та субіндикатори досягнення очікуваних стратегічних результатів з виконання Державної антикорупційної програми [187]. Одним із завдань зазначеної програми є розширення сфери застосування альтернативних способів вирішення спорів та досудового врегулювання спорів. НАЗК визначає, що одним із результатів виконання поставленого завдання є набрання чинності законами, якими удосконалено порядок утворення та діяльності третейських та діяльність арбітражів [187]. Тобто, по-перше, альтернативне вирішення спорів та досудове врегулювання спорів тут розмежовуються і подаються як окремі механізми; друге - третейські суди та арбітражі НАЗК відносить чи то до альтернативних способів вирішення спорів, чи до досудового врегулювання спорів. Таким чином, суб'єкти публічної адміністрації також не дотримуються послідовного підходу щодо ідентифікації процедур досудового врегулювання спору.

Суди часто є непослідовними у прийнятті рішень щодо залишення без руху або повернення позовної заяви у зв'язку із застосуванням сторонами спору засобів досудового вирішення спору. Зокрема, основними проблемними висновками судів у цьому контексті є:

- i. Віднесення до досудових процедур вирішення спору порядків, які безпосередньо законом такими не визнані;
- ii. Ототожнення досудового та позасудового засобів вирішення спору, відсутність чіткого розуміння їх сутнісних ознак;
- iii. Помилкове застосування норм щодо спеціальних строків звернення до суду до правовідносин, в яких мало місце досудове врегулювання спору;
- iv. Вчинення процесуальних дій, пов'язаних із рухом позовної заяви, щодо адміністративного спору у зв'язку із його досудовим вирішенням.

Так, наприклад, ВС постановив, що законом передбачено право вибору особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, щодо порядку оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення [188]. При цьому, суд вказує, що звернення позивача до вищого органу зі скаргою не є визначеним досудовим порядком вирішення спору, а є альтернативним способом захисту своїх прав [189]. Тож конкретно у цій справі звернення зі скаргою до органу владних повноважень щодо оскарження його рішення ВС не вважає засобом досудового вирішення адміністративного спору.

У рішенні за результатами розгляду іншої справи Велика Палата ВС встановила, що передача іпотекодержателю права власності на предмет іпотеки відповідно до статей 36, 37 Закону України "Про іпотеку" [189] є способом позасудового врегулювання, який здійснюється за згодою сторін без звернення до суду на підставі застереження в іпотечному договорі або в окремому договорі, укладеному сторонами в порядку досудового врегулювання [190]. Тобто ВС в одному реченні називає спосіб врегулювання спору спочатку позасудовим, а потім досудовим, не визначаючи різницю між цими поняттями.

В іншій справі ВС спростовує помилкові висновки апеляційного суду щодо встановлення досудового порядку вирішення спору і повернення позову на цій підставі. ВС робить висновок про те, що суди не звернули увагу, що Конституція України передбачає можливість встановити в законі обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору; законодавець визначив в процесуальному законі таку вимогу до позовної заяви, як необхідність зазначення в ній про вжиття заходів досудового врегулювання спору, якщо такі проводилися, незалежно від того чи мають вони обов'язковий характер [191]. Разом з тим підставою для повернення позовної заяви є ненадання доказів вжиття заходів досудового врегулювання спору, якщо такі є обов'язковими згідно із законом, суд першої інстанції, з яким помилково погодився апеляційний суд, не врахував, що чинним процесуальним законодавством не передбачено обов'язкового досудового врегулювання спору з приводу встановлення піклування та призначення піклувальника над неповнолітньою особою [191]. Суди повернули позов на підставі того, що

сторонами не був застосований досудовий порядок вирішення спору. Тому оскаржені судові рішення ВС постановив скасувати та передати справу до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження та подальший розгляд вже з урахуванням положень постанови ВС [191].

Так само Касаційний господарський суд у складі ВС виснував, що пропозиція щодо розірвання господарського договору належить до матеріально-правових норм, а не процесуальних [192]. Процедура, передбачена цими положеннями, не відноситься до випадків обов'язкового досудового врегулювання спору в розумінні частини третьої ст. 124 Конституції України [32] та не спричиняє наслідків у вигляді повернення позовної заяви [192]. Тож поняття досудового врегулювання спору є невизначеним не лише для сфери адміністративних правовідносин, але і для приватно-правових відносин.

Варто також навести інший приклад причинно-наслідкового зв'язку між відсутністю дефініції досудового порядку вирішення адміністративного спору та застосуванням строків звернення до суду. У одній із справ Великої Палати ВС встановлено обставини, в яких позивачка вважає, що оскарживши рішення Етичної ради про невідповідність кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена ВРП до самої Етичної ради, вона скористалася можливістю досудового врегулювання спору, і з огляду на вимоги частини четвертої ст. 122 КАС України не пропустила встановлений цією нормою шестимісячний строк звернення до суду [193]. У відповідь на ці аргументи суд зазначив, що такий досудовий порядок оскарження рішення Етичної ради не визначено, а тому встановлений частиною четвертою ст. 122 КАС України строк звернення до суду не може застосовуватися до спірних правовідносин [193]. Скаржниця наполягала на обчисленні строку звернення із цим позовом відповідно до ч. 4 ст. 122 КАС України, оскільки можливість досудового порядку вирішення цього спору законом хоч і не передбачена, але й не заборонена [193]. Тому у цьому випадку ми бачимо, наскільки важливим є точно встановити, чи наявна у спірних правовідносинах законодавчо визначена можливість звернутися за врегулюванням

спору саме у досудовому порядку, і чи буде цей порядок саме тим, що дає підстави для застосування спеціальних строків звернення до адміністративного суду.

Подібно до вище описаного змісту, в іншій справі скаргниця, посилаючись на пункт 2 ч. 4 ст. 122 КАС України [1], зазначає про те, що шестимісячний строк звернення до суду не закінчився, оскільки лист-претензія була надіслана до Офісу Президента України в порядку досудового вирішення спору [194]. Суд першої інстанції повернув позовну заяву на підставі пропущеного строку звернення до адміністративного суду. На усунення недоліків позовної заяви скаргниця подала до суду пояснення, у яких зазначила, що відлік шестимісячного строку звернення до суду має здійснюватися з дня направлення до Офісу Президента України листа-претензії щодо невиконання вимог Закону про звернення громадян, оскільки це була скарга в порядку досудового вирішення спору [194]. Водночас, суд виснував що зазначеним Законом не визначена обов'язковість та не передбачена можливість подання листа-претензії до суб'єкта владних повноважень як досудового порядку вирішення спору [194]. Тому лист-претензія позивачки не є скаргою на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень у розумінні досудового порядку вирішення спору, що унеможлиблює застосування до спірних правовідносин ч. 4 ст. 122 КАС України.

Очевидно, дискусія про закріплення дефініції досудового вирішення спору є досить актуальною, адже скарга на дії суб'єкта владних повноважень за Законом про звернення громадян та адміністративне оскарження за Законом про адмінпроцедуру є механізмами, які складно розмежувати навіть на доктринальному та законодавчому рівнях.

Неоднозначними є висновки Харківського окружного адміністративного суду в іншій справі щодо повернення позовної заяви позивачу. У цьому випадку суд постановив, що можливість органів Пенсійного фонду України (надалі – "ПФУ") добровільно виконати належний перерахунок пенсії позивача протягом місяця з моменту отримання відповідної довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсії є досудовим порядком врегулювання спору [195]. Враховуючи, що на момент подання позовної заяви до суду не сплив

визначений законом строк для досудового врегулювання спору і позовна заява подана передчасно, вона підлягає поверненню [195]. Такий висновок суду є досить спірним, зокрема щодо підстав повернення позовної заяви, оскільки законом не визначено, що така процедура звернення за добровільним перерахунком пенсії є порядком досудового врегулювання спору.

Такий же висновок зроблено Одеським окружним адміністративним судом. Так, позивач, користуючись своїм правом і можливістю досудового порядку вирішення спору згідно з положеннями ст. 17, ч. 4 ст. 122 КАС України [1], звернувся із заявою до Головного управління ПФУ в Одеській області, у якій просив з метою забезпечення свого права на перерахунок та виплату пенсії з урахуванням 100 відсотків суми підвищення пенсії, здійснити відповідний перерахунок та виплатити йому заборгованість з урахуванням суми підвищення, на яку отримав відповідь з відмовою у проведенні перерахунку та виплат, а також рекомендацією оскаржувати рішення у судовому порядку [196]. У цьому випадку також йдеться про ідентифікацію звернення до органів ПФУ як процедури досудового врегулювання адміністративного спору.

Такі твердження судів та сторін спору щодо визначення вказаних процедур досудовим вирішенням спору в розумінні КАС України є спірними. Дійсно, наразі є чинним Порядок розгляду скарг на рішення органів Пенсійного фонду України щодо пенсійного забезпечення, затверджений Постановою правління ПФУ від 12 жовтня 2007 № 18-6. Цей Порядок визначає процедуру подання та розгляду скарг на рішення про призначення, перерахунок, відмову в призначенні, перерахунку, переведенні з одного виду пенсії на інший, виплаті пенсій [197]. Однак, важливо те, що (і) така процедура жодним чином ніде не іменується як "досудове вирішення спору", та (ii) в преамбулі цього Порядку чітко зазначено, що його прийнято на підставі Закону про звернення громадян, що ставить під сумнів належність такого порядку до досудових процедур за КАС України [197].

У черговій постанові Другий апеляційний адміністративний суд навпаки робить коректний висновок щодо визначення порядку вирішення спору досудовим. Так, судом встановлено, що згідно з п. 6 ч. 5 ст. 160 КАС України [1] в позовній

заяві зазначаються відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору - у випадку, якщо законом встановлений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. Інститут досудового врегулювання спору діє у випадку домовленості сторін або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом [198]. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про додатковий соціальний захист окремих категорій осіб" від 14 липня 2021 року № 713 особам, яким призначено пенсію до 1 березня 2018 року відповідно до Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб" [199], до розмірів їх пенсій виплачують щомісячну доплату в сумі 2000 гривень, яка враховується під час подальших підвищень розмірів пенсій [200]. Постанова не містить випадків обов'язкових заходів досудового врегулювання спору [200], тому позивач не зобов'язаний надавати суду докази звернення до ПФУ із заявою щодо поновлення щомісячної доплати у розмірі 2000 гривень.

Так само Миколаївський окружний адміністративний суд наводить обґрунтовані аргументи щодо незастосування засобів досудового вирішення спору під час звернення із запитом про надання публічної інформації. Відтак, суд встановив, що звернення позивача до відповідача із запитом про надання публічної інформації не є досудовим порядком вирішення спору, за результатами якого приймається відповідне рішення, про яке йдеться у ч. 4 ст. 122 КАС України [201].

Тож висвітлені висновки судів пояснюють, наскільки є важливим послідовне і правильне законодавче регулювання, і яке важливе значення воно має для формування обґрунтованої і несуперечливої судової практики.

Напрямок 2. Визначення адміністративного оскарження як процедури досудового вирішення адміністративного спору на нормативному рівні.

Ми підкреслюємо, що адміністративне оскарження за сутнісними ознаками визнається досудовим порядком вирішення спору (про це свідчать відповідні норми Податкового кодексу [25], Митного кодексу [44], Порядку розгляду скарг платників податків [26], Порядку розгляду скарг щодо ЄСВ [42] та інші). Тому пропонуємо коректно закріпити цю норму в основоположному нормативно-

правовому акті, що регулює основні засади здійснення адміністративного оскарження як адміністративної процедури. Так, ст. 18 Закону про адмінпроцедуру [30] має встановлювати, що процедура адміністративного оскарження є досудовим порядком вирішення спору. Це дозволить:

- i. Вирішити питання щодо включення норми про адміністративне оскарження як досудовий порядок вирішення спору до кожного нормативно-правового акта у сфері адміністративних правовідносин;
- ii. Застосувати повною мірою принцип ієрархії нормативно-правових актів, коли норма закону буде превалювати над усіма іншими актами нижчої юридичної сили, у тому числі тими, що прийняті раніше;
- iii. Усунути прогалини законодавчого регулювання тих адміністративних відносин, де нормативно-правовий акт не містить спеціального твердження про порядок подання і розгляду адміністративної скарги як досудового вирішення спору.

Напрямок 3. Надання дефініції обов'язкового досудового порядку врегулювання адміністративного спору.

Конституція України в ч. 3 ст. 124 забезпечує найвищу нормативну основу цього механізму, вона встановлює, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору [32]. Цю норму слід покласти в основу розуміння, що: (i) обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору, в тому числі і адміністративного, може бути встановлено лише законом, а не іншим нормативно-правовим актом, та (ii) такі обов'язкові досудові порядки мають бути закріплені нормативно та використовуватися у правозастосовній практиці. У той же час, наразі не спостерігається активного розвитку законодавчого регулювання та практичного використання обов'язкових досудових порядків вирішення спорів, в тому числі і адміністративних, окрім одного єдиного раніше окресленого випадку (ст. 51 Закону про ВРП щодо обов'язкового оскарження рішення Дисциплінарної палати до ВРП перед оскарженням до суду [34]).

Ми пропонуємо перш за все надати дефініцію обов'язкового досудового порядку урегулювання (вирішення) адміністративного спору. З метою уніфікації та забезпечення логіки правового регулювання таку дефініцію слід включити до Закону про адмінпроцедуру, статті 2 "Визначення термінів" із таким формулюванням *"Обов'язковий досудовий порядок урегулювання (вирішення) адміністративного спору – це адміністративна процедура, що застосовується в обов'язковому порядку адміністративним органом та особою як спосіб вирішення між ними спору, є безоплатною, законодавчо регламентованою, здійснюється без участі суду, та не виключає наступне звернення за судовим захистом у разі недосягнення сторонами результату вирішення спору"*.

Кожен нормативно-правовий акт, що врегульовує обов'язкові досудові порядки вирішення спорів, має містити чітку норму про це. Адже в іншому разі буде виникати непослідовна судова та правозастосовна практика щодо помилкової ідентифікації окремих процедур як обов'язкових досудових порядків вирішення спору.

Зокрема, наразі суди також періодично роз'яснюють питання належності окремих процедур вирішення спорів до таких, що є досудовими і мають обов'язковий характер. Так, Велика Палата ВС зауважила, що Законом про страхування відповідальності власників ТЗ [36] прямо не передбачено встановлення досудового порядку врегулювання спору [202]. Не зазначено про обов'язок особи, яка заявляє вимогу про виплату страхового відшкодування, спочатку звернутися до страховика, та не пов'язано дотримання такого порядку з правом чи можливістю цієї особи звернутися до суду з вимогою про стягнення страхового відшкодування [202]. Вказане висвітлює правову позицію Великої Палати ВС щодо отримання потерпілим страхового відшкодування за договором обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів і відсутності обов'язку звернення із відповідною заявою до страховика та наявності права звернення до суду з вимогою про стягнення страхового відшкодування.

Велика Палата ВС зазначає, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок врегулювання спору [203]. Конституцією України встановлено, що у разі виникнення спору між будь-якими особами, він має розглядатися у національних судах з урахуванням правил юрисдикції та підсудності [32]. Єдине обмеження, встановлене Конституцією України, це пряма вказівка закону про обов'язковий досудовий порядок урегулювання такого спору. У разі відсутності такої вказівки будь-які обмеження доступу до суду є недопустимими й суперечать міжнародним зобов'язанням України [203].

Саме тому важливим кроком до встановлення належного законодавчого регулювання є забезпечення чіткого визначення окремих процедур досудового вирішення спорів як обов'язкових з метою їх коректного співвідношення із відповідними нормами КАС України, що передбачають процесуальні наслідки для сторін спору (зокрема, повернення позовної заяви).

Напрямок 4. Суттєве розширення переліку обов'язкових досудових порядків вирішення спорів у адміністративних правовідносинах.

Цей напрям за умови його реалізації є ключем до розвантаження судової системи в частині функціонування системи адміністративних судів. Можемо впевнено стверджувати про таке: більше справ буде вирішено на етапі досудового врегулювання – пропорційно менше справ надійде для розгляду судів. Як виняток, до суду будуть спрямовані справи, де досудове врегулювання не принесло позитивного результату. Втім, суди наполегливо рекомендують звертатися до досудового вирішення, мотивуючи це різними факторами, зокрема і фінансовими перевагами для сторін.

До прикладу, Велика Палата ВС в одній зі своїх останніх постанов висувала, що впровадження принципу відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення, має на меті забезпечення особі можливості ефективно захистити свої права в суді у разі подання до неї необґрунтованого позову, а також стимулювання сторін до досудового вирішення спору [204]. Отже, у цьому висновку міститься натяк на те, що сторони радше мають звернутися до

вирішення спору в досудовому порядку, аніж відразу передавати справу на судовий розгляд.

Досить неоднозначними є наразі в Україні позиції щодо існування обов'язкових порядків, зокрема з огляду на проаналізовану позицію Конституційного Суду України та позиції, висловлені ВС у його рішеннях. Тому для забезпечення всебічної реалізації принципу правової визначеності необхідно сформулювати законодавчу дефініцію обов'язкового досудового порядку урегулювання спору; визначити, що саме розуміється під таким порядком, назвати вичерпний перелік його сутнісних ознак, або ж чіткий перелік законодавчих процедур, що підпадають під поняття обов'язкового досудового порядку урегулювання спору. Також можливим є зазначення в кожному нормативно-правовому акті окремо, що процедура вважається обов'язковим досудовим порядком урегулювання спору з метою застосування до неї відповідних правових наслідків. Такі наслідки головним чином встановлює КАС України (до прикладу, повернення позовної заяви позивачу, якщо він не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, в яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання за ст. 169 КАС України) [1].

Запровадження обов'язкових досудових порядків урегулювання спору безпосередньо передбачено ст. 124 Конституції України [32] та ст. 17 КАС України [1]. Однак, наразі норми законодавства України не називають жодну з процедур терміном, вжитим у Основному Законі України, – обов'язковий досудовий порядок врегулювання спору. Хоча, як було зазначено вище, процедура оскарження рішення Дисциплінарної палати спочатку до ВРП відповідно до ст. 51 Закону про ВРП за своєю суттю є саме таким порядком [34], адже без його проходження оскаржити рішення Дисциплінарної палати безпосередньо до суду неможливо.

Напрямок 5. Надання дефініції альтернативного вирішення спору та позасудового вирішення спору, встановлення їх співвідношення на законодавчому рівні.

Попередньо нами було встановлено, що вказані законодавчі механізми не є тотожними, на підтвердження цього наведені доктринальні позиції вчених-

правників, а також правові позиції судів. Проте, однозначно витлумачити такі процедури неможливо, допоки це не буде здійснено на нормативному рівні. Так, у цьому контексті пропонується надати дефініції альтернативного вирішення спору та позасудового вирішення спору на рівні КАС України з метою проведення належного розмежування цих механізмів.

Ст. 4 КАС України закріплені визначення термінів, що вживаються при регулюванні адміністративних процесуальних правовідносин [1]. Пропонується додати визначення *альтернативного урегулювання (вирішення) спору*, що є засобом вирішення публічно-правового спору за участі визначених законом органів владних повноважень та спеціально створених інституцій, які здійснюються поза межами судового провадження та можуть передбачати досудове вирішення спору, позасудове вирішення спору, а також інші не заборонені законом засоби вирішення спору.

Серед іншого, запропоновано включити також визначення позасудового вирішення спору, оскільки наразі із системного тлумачення норм законодавства ми не можемо виокремити однозначне тлумачення цього поняття. Наприклад, ч. 2 ст. 180 КАС України врегульовано, що в підготовчому засіданні суд, зокрема, з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення, провести позасудове врегулювання спору шляхом медіації або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді [1]. Ч. 6 ст. 181 КАС України встановлено, що суд може оголосити перерву у підготовчому засіданні у разі необхідності, зокрема, якщо сторони домовилися провести позасудове врегулювання спору шляхом медіації [1]. Якщо законодавець відносить до позасудового вирішення спору виключно медіацію, тоді слід встановити в ст. 4 КАС України, що *позасудове урегулювання (вирішення) спору* – це засіб вирішення публічно-правового спору, що здійснюється поза межами судового провадження без участі адміністративного суду, виключає подальше оскарження рішення за його результатами до адміністративного суду, та передбачає проведення процедури медіації між сторонами спору на будь-якому етапі його вирішення.

У такому випадку за запропонованого підходу процедура врегулювання спору за участю судді не буде належати ані до досудового, ані до позасудового вирішення спору, *але* може визнаватися як засіб альтернативного вирішення спору, що здійснюється поза межами класичного судового провадження, за результатами якого буде прийнято судове рішення, що набере обов'язкової законної сили для сторін спору.

Таким чином, кожна процедура, що передбачена КАС України і може спричиняти процесуальні наслідки для сторін адміністративного спору, буде ідентифікована. Це унеможливить нехарактерні для окремих спорів процесуальні наслідки і дозволить зменшити межі порушень прав приватних суб'єктів в адміністративних правовідносинах.

Напрямок 6. Приведення у логічну відповідність норм про строки звернення до адміністративного суду після застосування досудового вирішення спору.

Законодавець передбачив, що в разі застосування досудового вирішення адміністративного спору строк звернення до суду скорочується. Більше того, спеціальними законами, якими визначено окремі порядки, наприклад ст. 56 Податкового кодексу [25], ст. 25 Закону про ЄСВ [41], встановлені спеціальні строки звернення до адміністративного суду.

Однак, як було наголошено, значним недоліком конструкції статті 122 КАС України є непослідовність у викладі застережень щодо встановлення іншими законами строків для звернення до адміністративного суду, окрім тих, що визначені КАС України. Такі застереження містять частини 1-3 ст. 122 [1]. Водночас, ч. 4 ст. 122 таких застережень не містить, але вважається, що строки встановлені у її нормі також є загальними, та іншими законами потенційно можуть бути встановлені спеціальні строки звернення до суду. Прямо ч. 4 ст. 122 КАС України цього не визначає, і тому видається, що в разі застосування досудового порядку вирішення спору сторони мають орієнтуватися на тримісячний строк звернення до суду [1]. Така позиція є не до кінця однозначною, оскільки існують норми спеціальних законів, що встановлюють окремі строки для судового розгляду після застосування адміністративного оскарження або інших адміністративних процедур

(1 місяць, 10 днів тощо, залежно від сфери правовідносин). Отже, рекомендовано ч. 4 ст. 122 КАС України доповнити абзацом третім і встановити, що іншими законами можуть також встановлюватися окремі строки для звернення до адміністративного суду для сторін, що скористалися досудовим порядком вирішення спору.

Так, показовою є постанова ВС щодо визначення строку звернення до суду в разі застосування досудового вирішення спору щодо грошових або негрошових зобов'язань. Так, ВС зробив такі ключові для судової практики висновки [205]:

а) Є різні правові режими щодо оскарження податкових повідомлень-рішень і рішень контролюючих органів про нарахування грошових зобов'язань та інших рішень контролюючих органів, що не пов'язані з їх нарахуванням, саме в частині різної тривалості скорочених строків оскарження при попередньому використанні досудового порядку вирішення спору. Законом України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо обліку та реєстрації платників податків та удосконалення деяких положень" від 24 жовтня 2013 року № 657-VII були внесені зміни до абз. 1 п. 56.18 ст. 56 Податкового кодексу шляхом виключення в ньому положення про нарахування грошового зобов'язання та поширення застосування спеціального тривалішого строку на оскарження будь-яких рішень контролюючих органів [206]. Водночас до п. 56.19 ст. 56 Податкового кодексу аналогічні зміни не були внесені. Це не було технічною помилкою законодавця, та норма пункту 56.19 статті 56 була та залишається спеціальною нормою, яка регулює визначену її предметом групу правовідносин - оскарження податкових повідомлень-рішень та інших рішень контролюючих органів про нарахування грошових зобов'язань [206].

б) Спеціальні строки для звернення до суду з позовом про скасування рішень контролюючих органів, що не пов'язані з нарахуванням грошових зобов'язань, зокрема рішення про відмову в реєстрації податкової накладної в Єдиному реєстрі податкових накладних та зобов'язання її зареєструвати, після проведення процедури адміністративного оскарження та отримання рішення про залишення скарги без задоволення, нормами Податкового кодексу не визначені,

тобто не врегульовують спірне в цій справі питання. Різниця природи рішень контролюючого органу щодо нарахування грошових зобов'язань або інших рішень об'єктивно здатна впливати та зумовлювати різницю в підходах щодо встановлення строків звернення до суду про їх оскарження.

в) Більш скорочені строки звернення до суду у випадку попередньої реалізації досудових процедур полягають у забезпеченні наступності юрисдикційних проваджень (адміністративних і судових) та пов'язані з необхідністю мінімізувати темпоральний проміжок між досудовими процедурами та судовим провадженням. Отже, із прийняттям чинної редакції КАС України та правовим регулюванням, визначеним ч. 4 ст. 122 КАС України [1], інші рішення контролюючих органів, які не стосуються нарахування грошових зобов'язань платника податків, за умови попереднього використання позивачем досудового порядку вирішення спору (застосування процедури адміністративного оскарження), оскаржуються в судовому порядку в тримісячний або шестимісячний строк, як визначено ст. 122 КАС України [1].

Окрім того, ВС зробив аналогічний висновок про те, що норма п. 56.19 ст. 56 Податкового кодексу [25] є спеціальною щодо норми ч. 4 ст. 122 КАС України [1], має перевагу в застосуванні в податкових спорах і регулює визначену її предметом групу правовідносин - оскарження в судовому порядку податкових повідомлень-рішень та інших рішень контролюючих органів про нарахування грошових зобов'язань за умови попереднього використання позивачем досудового порядку вирішення спору [207]. Зазначена норма прямо встановлює строк для звернення до суду для їх оскарження протягом місяця, що настає за днем закінчення процедури адміністративного оскарження. Тож спеціальні строки звернення до суду після застосування досудових порядків вирішення спору є чітко визначеними галузевими нормативно-правовими актами і потребують встановлення бланкетної норми в ч. 4 ст. 122 КАС України.

Проаналізовані напрями вдосконалення національного законодавства є лише частиною бажаних заходів із реформування нормативних положень щодо застосування процедур досудового вирішення адміністративних спорів. Але якщо

вдасться їх реалізувати, то законодавство України суттєво наблизиться до рівня норм законів, що наразі регулюють подібні процедури в найбільш розвинутих країнах світу. І що є ключовим - це дозволить поступово формувати послідовну та правильну судову практику із належними процесуальними наслідками у кожній адміністративній справі. Це дозволить позбавитися неаргументованих рішень щодо повернення позовних заяв за умов недостатнього обґрунтування нормами права.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Під час дослідження зарубіжного досвіду впровадження та застосування досудового вирішення адміністративних спорів, шляхів його запозичення для України, а також питань внесення змін до національного законодавства щодо досудового вирішення адміністративних спорів сформовано такі основні висновки:

1. За результатами ґрунтовного аналізу досудового вирішення адміністративних спорів у правових системах Європи, Азії, Північної Америки та Південної Америки, Австралії встановлено, що держави одного географічного регіону (наприклад, Великобританія і Німеччина, Франція, Італія) можуть функціонувати в межах абсолютно різних типів правових систем, які належать до протилежних правових сімей, і практикують діаметрально різні сценарії закріплення та застосування досудового вирішення адміністративних спорів. З цього випливає, що для України, яка належить до країн романо-германської правової сім'ї, досить важливо правильно обрати вектор запозичення зарубіжного досвіду. Ми пропонуємо орієнтуватися саме на позитивну практику країн континентального права (Німеччина, Франція, Італія) із запозиченням лише окремих елементів регулювання досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів від Великобританії, США, Японії, Канади та окремих держав Південної Америки.

Так, наприклад, для України слід запозичити основи законодавчого регулювання та практики застосування таких засобів досудового вирішення

адміністративних спорів як досудове оскарження, перегляд рішення адміністративного органу, подання заперечення на рішення органів владних повноважень, консиліація. Такі правові механізми переважно характерні для країн континентального права.

2. Вивчено за узагальнено зарубіжний досвід законодавчого закріплення та практичного застосування процедур досудового вирішення адміністративних спорів у країнах загального права (Великобританія, США, Канада, Японія, держави південноамериканського континенту). Встановлено, що у таких юрисдикціях переважно застосовуються адміністративна медіація (у тому числі і обов'язкова), вирішення справ у спеціалізованих трибуналах. Особливості та побудова таких механізмів не є характерними для країн континентального права, у тому числі і для України.

Зокрема, запровадження в Україні спеціалізованих трибуналів із досудового вирішення адміністративних спорів не є раціональним, оскільки це буде потребувати радикальної перебудови усієї судової системи та системи органів виконавчої влади, залучення суттєвих інвестицій для створення додаткових інституцій. Україна наразі не зможе належним чином реалізувати такі глобальні зміни, враховуючи також і запроваджений режим воєнного стану у зв'язку із військовою агресією росії. Однак, наголошується, що у Великобританії, США, Канаді та інших державах такі засоби працюють досить ефективно і є основою усього налагодженого механізму вирішення адміністративних спорів.

Так само зазначаємо і щодо адміністративної медіації, що має обов'язковий характер. В окремих державах вона є належним чином врегульованою та здійснює позитивний вплив на вирішення адміністративних спорів (зокрема, у Франції, Великобританії, Нідерландах). В Україні ж адміністративна медіація не може бути запроваджена як обов'язковий засіб досудового вирішення адміністративного спору, оскільки це буде суперечити її засадам, що визначені Законом про медіацію (добровільність, конфіденційність, позасудовий та переважно оплатний характер).

Аналогічний висновок впливає і щодо процедури урегулювання спору за участю судді - в Канаді такий механізм вважається досудовим порядком вирішення

спору. Однак, ми стверджуємо, що в реаліях України врегулювання спору за участю судді здійснюється після відкриття судового провадження і тому не може вважатися досудовим, оскільки: а) в процес вже залучений суддя, б) процедура здійснюється після звернення за судовим захистом, в) процедура не може бути обов'язковою для сторін. Водночас, за нашим підходом досудове врегулювання адміністративного спору може і повинно мати обов'язковий характер.

3. Встановлено, що практика та правове регулювання досудового вирішення спорів в іноземних юрисдикціях є ширшими і більш досконаліми. Для України також слід запозичити подібний підхід до врегулювання адміністративних спорів та запровадити додаткові правові інструменти досудового вирішення спорів.

4. Всебічне дослідження досудового вирішення адміністративних спорів у країнах континентального права (у Німеччині, Італії, Франції, Нідерландах, Бельгії, Латвії, Литві, Данії, Фінляндії, Мексиці, Перу, Чилі, Колумбії) також дає підстави стверджувати, що найбільш дієвими механізмами досудового вирішення адміністративного спору є адміністративна скарга або заперечення на рішення адміністративного органу. Такі процедури є обов'язковими перед зверненням до адміністративного суду.

Для України досить цінним є подібний досвід закріплення обов'язкових порядків досудового вирішення адміністративних спорів, адже наразі національні закони містять лише один приклад закріплення обов'язкового досудового вирішення спору – подання скарги до Дисциплінарної палати ВРП перед зверненням до суду у справах щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. В умовах надмірно перевантаженої судової системи одне із перших завдань, яке має бути виконано, це запровадження більшої кількості обов'язкових порядків досудового вирішення спору. Насамперед такі порядки мають бути імplementовані саме у податкових, пенсійних спорах та спорах щодо проходження публічної служби, адже кількість справ у судах саме відносно цих категорій справ є надмірно великою.

5. Пропонується запозичити позитивний досвід Франції, Польщі або Литви і запровадити в Україні такий правовий механізм як консиліацію (діяльність

консильативних комісій), визначити його на нормативному рівні одним із засобів досудового вирішення адміністративних спорів. Консильація в Україні наразі поки ніяким чином не врегульована, тому її закріплення як одного із засобів досудового вирішення спору (в тому числі і обов'язкового) є оптимальною можливістю збільшити кількість досудових процедур, урізноманітнити їх перелік з метою застосування як приватними суб'єктами, так і адміністративними органами.

ВИСНОВКИ

Викладений зміст дисертаційної роботи як самостійної наукової праці, у ході виконання якої досягнуто визначені завдання дослідження, дозволяє сформулювати ключові висновки.

1. Надано характеристику правових засад досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів. Зокрема, запропоновано авторську дефініцію *досудового урегулювання (вирішення) адміністративного спору* як ефективної безоплатної нормативно встановленої процедури вирішення адміністративного спору за участю суб'єкта владних повноважень, що не виключає наступне звернення до суду в разі відсутності її позитивного результату для сторін.

Запропоновано визначення *обов'язкового досудового порядку урегулювання (вирішення) адміністративного спору* як адміністративної процедури, що застосовується в обов'язковому порядку адміністративним органом та особою як спосіб вирішення між ними спору, що є безоплатною, здійснюється без участі суду та не виключає наступне звернення за судовим захистом у разі недосягнення сторонами бажаного результату вирішення спору.

Запропоновано дефініцію *альтернативного урегулювання (вирішення) спору* як засобів вирішення публічно-правового спору за участі визначених законом органів владних повноважень та спеціально створених інституцій, що здійснюються поза межами судового провадження та можуть включати досудове вирішення спору, позасудове вирішення спору, а також інші передбачені законом способи вирішення публічно-правового спору.

Надано дефініцію *позасудового урегулювання (вирішення) спору* як засобів вирішення публічно-правового спору, що здійснюються поза межами судового провадження на будь-якому етапі вирішення спору без участі адміністративного суду, та виключають подальше судове оскарження рішення за його результатами.

Окреслено основні ознаки досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів, серед яких: а) застосування виключно перед зверненням до адміністративного суду; б) застосування виключно в адміністративних спорах із обов'язковою участю суб'єкта владних повноважень; в) безоплатність; г) подвійна правова природа, що втілена як у добровільному, так і обов'язковому характері застосування; д) обов'язковість рішення за результатами застосування.

Проведено систематизацію принципів досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів, у результаті чого виокремлено такі принципи як верховенство права, законність, юридична визначеність, рівність сторін спору перед законом; обґрунтованість; неупередженість адміністративного органу; пропорційність; добросовісність і розсудливість; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; гарантування права особи на участь у вирішенні спору; гарантування ефективних засобів правового захисту.

2. З'ясовано сутність поняття "процедура досудового вирішення адміністративного спору" та встановлено, що за формою реалізації до таких процедур можливо віднести адміністративне оскарження, консиліацію, вирішення спору адміністративною комісією органу владних повноважень. Також запропоновано класифікацію процедур досудового вирішення адміністративних спорів за іншими критеріями, зокрема за: а) обов'язковістю їх застосування (добровільні та обов'язкові), б) предметом спору та сферою правовідносин (досудове врегулювання в податкових, митних, пенсійних, ліцензійних спорах, спорах щодо проходження публічної служби тощо).

3. Досліджено вітчизняне законодавче регулювання досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів, за результатами якого встановлено відсутність нормативної дефініції досудового розгляду та вирішення адміністративного спору, його ознак, принципів, а також закріплених конкретних процедур досудового вирішення адміністративного спору.

Акцентовано на недостатності в законодавстві України обов'язкових порядків досудового вирішення адміністративних спорів. У цьому контексті пропонується запровадити обов'язкове застосування досудового вирішення податкових, пенсійних спорів, а також спорів щодо проходження публічної служби (цивільної та військової).

4. Надано характеристику сучасному стану досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері проходження військової служби між органами військового управління як суб'єктами владних повноважень та військовослужбовцями як приватними особами. За результатами аналізу законодавства та судової практики у зазначених категоріях спорів вказується про непослідовні позиції судів, що стверджують про наявність елементу досудового вирішення спору, де насправді такий відсутній. Такі суперечливі рішення нерідко спричиняють наслідки обмеження права військовослужбовців на судовий захист (у тому числі, повернення позовних заяв, відмову у відкритті провадження, відмову у задоволенні позовних вимог) саме внаслідок відсутності системного законодавчого регулювання досудових порядків вирішення спорів.

5. Узагальнено зарубіжний досвід досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів близько тридцяти країн світу, які розвиваються в межах континентальної, англо-американської та змішаної систем права, належать до євразійського, північноамериканського, південноамериканського континентів. У проаналізованих іноземних юрисдикціях закріплені та застосовуються такі процедури досудового врегулювання як адміністративна скарга, перегляд рішення адміністративного органу, подання заперечення на рішення адміністративного органу, консиліація, звернення до омбудсмена з питань публічного інтересу, адміністративна медіація (добровільна та обов'язкова), діяльність спеціалізованих трибуналів з вирішення адміністративних спорів.

6. Досліджено механізми досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів у державах Групи Семи (G7) та інших юрисдикціях з

найбільш стійкою континентальною правовою системою (Німеччина, Франція, Нідерланди, Італія, Бельгія, Литва, Польща, Чилі, Колумбія, Перу, Індонезія, Тайвань). Узагальнено позицію про те, що для України було б доцільно впровадити такі позитивні зарубіжні практики вирішення спорів, що мають ознаки досудового врегулювання, а саме, адміністративну скаргу, заперечення, консиліацію, вирішення спору спеціальними адміністративними комісіями при адміністративних органах.

7. Досліджено особливості походження та застосування досудового вирішення адміністративних спорів у державах Групи Семи (G7) та інших юрисдикціях, які розвиваються в умовах англо-американської правової традиції (Великобританія, США, Канада, Японія, Австралія, Аргентина, Малайзія). Доведено, що такі процедури досудового вирішення адміністративних спорів як обов'язкова адміністративна медіація та обов'язкове вирішення адміністративних спорів в спеціалізованих трибуналах хоч і відзначаються високою ефективністю, але не є оптимальними до впровадження в Україні. Причинами цього є відсутність в Україні достатніх матеріальних ресурсів для створення нових інституцій публічної влади, а також неготовність громадянського суспільства до змін в структурі гілок влади, принципах діяльності основних ланок апарату держави, а також готовності формування авторитету та довіри до таких нових інституцій. Упровадження обов'язкової медіації не є досить реалістичним через потребу в докорінній зміні концепції медіації в Україні, що не вкладає в себе практичний зміст (медіація визначена в Україні саме як позасудова добровільна процедура).

8. Висвітлено основні напрями подальшого вдосконалення національного законодавства у сфері досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів, а саме запропоновано:

- внесення до Закону про адмінпроцедуру визначення поняття "досудового вирішення адміністративного спору" та "обов'язкового досудового порядку вирішення адміністративного спору";

- нормативне закріплення обов'язкових досудових порядків вирішення адміністративного спору;
- надання чіткого переліку процедур досудового вирішення адміністративного спору за сферами суспільних відносин;
- внесення до КАС України законодавчих дефініцій "альтернативного вирішення спору" та "позасудового вирішення спору";
- внесення до частини четвертої статті 122 КАС України змін щодо закріплення загальної норми щодо строку звернення до адміністративного суду після досудового вирішення адміністративного спору та визначення інших норм щодо таких строків в галузевих нормативно-правових актах як спеціальних.

Відповідні положення знайшли відображення у запропонованому проєкті Закону України "Про внесення змін до окремих законодавчих актів у зв'язку із розширенням правового регулювання процедур досудового вирішення адміністративних спорів", що є додатком до дисертаційної роботи. Перевагою наведеного проєкту закону є те, що його прийняття дозволить усунути основну законодавчу прогалину у сфері досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів в Україні – відсутність нормативної дефініції досудового вирішення адміністративного спору та суміжних понять. Це дасть можливість системно упорядкувати положення інших нормативно-правових актів з метою побудови належного комплексу законодавчого регулювання досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 07.05.2022).
2. Писаренко Н., Сьоміна В. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Харків : Право, 2011. 136 с.
3. Апаров, А. (2013) Поняття і особливості адміністративної юрисдикції Європейські перспективи. № 10. С. 76–80.
4. Калантай, М. (2019) Сутність адміністративно-правових спорів: теоретико-правовий аспект. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/1/21.pdf> (дата звернення 16.10.2022).
5. Лученко, Д. (2019) Про основні ознаки адміністративно-правового спору. URL: http://visnyk.kh.ua/web/uploads/pdf/ilovepdf_com-148-156.pdf (дата звернення 16.10.2022).
6. Черняхович, І. (2018) Поняття публічно-правового спору та його розмежування із суміжними поняттями «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір». № 2/2018. Приватне та публічне право. URL: http://www.pp-law.in.ua/archive/2_2018/25.pdf (дата звернення 16.10.2022).
7. Адміністративні спори. Адвокатська фірма Легалекс. URL: <https://www.legalex.com.ua/administratyvni-spory> (дата звернення 16.10.2022).
8. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05.09.2001. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf (дата звернення 16.10.2022).
9. Ханик – Посполітак, Р., Посполітак, В. (2019) «Досудове», «альтернативне», «позасудове» врегулювання/вирішення приватноправових

спорів: співвідношення понять. Підприємництво, господарство і право. №1. С. 38-44.

10. Юхтенко, Л. Адміністративно-правові засади вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. З : 2020. 221 с.

11. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 14.03.2018 у справі № 826/11063/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72830512> (дата звернення: 07.05.2022).

12. Кройтор, В. (2020) Основні положення досудового порядку врегулювання спору в судовому процесі. Право і суспільство. №2. С. 195-200

13. Прокопенко, А. (2022). Досудовий розгляд і вирішення адміністративних спорів в Україні: основи нормативного регулювання та перспективи подальшого розвитку. Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика: колективна монографія за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига, Латвія: "Baltija Publishing", 878-905. <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-29>

14. Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (дата звернення: 07.05.2022).

15. Тильчик В. В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин: дис. на здобуття наук. ступеня док. юрид. наук : 12.00.07. Держ. наук.-дослід. інститут Міністерства внутрішніх справ України. Запоріжжя.

16. Боженко, Н. (2018) Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів. Автореферат. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2018/Bozhenko_aref.pdf (дата звернення: 12.05.2022).

17. Проект Закону України «Про діяльність у сфері медіації» №10425 від 05.07.2019. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH81L00A> (дата звернення: 17.05.2022).

18. Білуга, С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. О, 2015. 22 с.
19. Муза, О. (2020) Процесуальні особливості врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві України. Юридичний науковий електронний журнал № 6/2020. С. 140-143. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-6/34>.
20. Ківалов, С. (2014) Сутність та особливості досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Том XIV. URL: <http://naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom14/tom14.pdf> (дата звернення: 13.05.2022).
21. Задирака, Н. (2021) Досудове вирішення публічно-правових спорів: основи нормативного закріплення та проблеми законодавчого регулювання. Право України. Випуск 10/2021. С. 132-146. DOI: <https://doi.org/10.33498/louu-2021-10-132>
22. Адміністрування і Ви. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади. ТОВ «Видавничий Дім «Ратіо Дециденді». URL: <https://rm.coe.int/handbook-administration-and-you/1680a06311> (дата звернення: 22.05.2022).
23. Лученко Д. (2012) Про позасудове оскарження в адміністративному праві та перспективи його розвитку в Україні. URL: <http://econtlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/01/3-97-105.pdf> (дата звернення: 18.05.2022).
24. Балюк, І. (2018) Досудове врегулювання господарського спору: обов'язок чи право. № 2 (16). Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/13730/1/16.pdf> (дата звернення: 27.05.2022).
25. Податковий кодекс України: Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 05.07.2022).

26. Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами: Наказ М-ва фінансів України від 21.10.2015 № 916. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15#Text> (дата звернення: 10.05.2022).

27. Постанова Верховного Суду від 26 березня 2020 року у справі №1.380.2019.002643. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88431192> (дата звернення: 23.05.2022).

28. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 квітня 2020 року у справі № 520/6589/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88832855> (дата звернення: 29.05.2022).

29. Шевчук, О. (2020) Позасудове врегулювання адміністративних спорів. URL: https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/8_spec_2020/128-133.pdf (дата звернення: 30.05.2022).

30. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX: станом на 1 січ. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 07.05.2022).

31. Прокопенко, А. (2021) Застосування досудового вирішення публічно-правового спору: право чи обов'язок особи. Права людини як індикатор розвитку сучасної держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (13 грудня 2021 року) / За ред. О. Васильченко; Є. Герасименко, О. Сінькевич, А. Матат. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ: «Видавництво Людмила», 2021. 356 с. URL: <https://konstp.law.knu.ua/literature> (дата звернення: 18.01.2022).

32. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 12.05.2022).

33. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Харків: Консум, 2001. 656 с.

34. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII: станом на 15 квіт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 10.06.2024).

35. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII : станом на 7 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 10.09.2024).

36. Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів : Закон України від 01.07.2004 № 1961-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1961-15#Text> (дата звернення: 03.04.2022).

37. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.12.2019 по справі №465/4287/15. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86402010> (дата звернення: 03.07.2022).

38. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII : станом на 5 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (дата звернення: 10.09.2024).

39. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV : станом на 23 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення: 19.10.2024).

40. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 20.05.2022).

41. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#Text> (дата звернення: 05.06.2022).

42. Про затвердження Порядку розгляду контролюючими органами скарг на вимоги про сплату недоїмки зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та на рішення про нарахування пені та

накладення штрафу : Наказ М-ва фінансів України від 09.12.2015 № 1124 : станом на 8 листоп. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0178-16#Text> (дата звернення: 10.12.2022).

43. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI : станом на 3 серп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

44. Митний кодекс України: Кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення: 12.06.2022).

45. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 07.07.2022).

46. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 12.07.2022).

47. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> (дата звернення: 19.10.2022).

48. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 № 123/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-вр#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

49. Виборчий кодекс України : Кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX : станом на 31 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 02.02.2024).

50. Про затвердження зразка, технічного опису бланка та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання : Постанова Каб. Міністрів України від 25.04.2018 № 322 : станом на 16 верес. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-2018-п#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

51. Про затвердження зразка, технічного опису бланка та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання : Постанова Каб. Міністрів України від 25.04.2018 № 321 : станом на 25 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2018-п#Text> (дата звернення: 02.02.2024).

52. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI : станом на 3 серп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text> (дата звернення: 10.10.2024).

53. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI : станом на 8 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 10.10.2024).

54. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин : Закон України від 18.05.2017 № 2042-VIII : станом на 31 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text> (дата звернення: 02.02.2024).

55. Петренко Н. (2022) Щодо розмежування понять «примирні процедури», «досудовий порядок врегулювання спорів», «способи альтернативного вирішення спорів». Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття» (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.). Видавничий дім «Гельветика». Т. 2. С. 206-208.

56. Логуш Л. , Кравченко Н. (2020) Досудове врегулювання спорів у сфері фінансових послуг. Практичні аспекти захисту прав споживачів фінансових послуг. URL: <https://legalclinics.in.ua/dosudove-vregulyuvannya-sporiv-u-sferi-finansovyh-poslug/> (дата звернення: 22.02.2024).

57. Шушакова І. К., Грабова І. Д., Дем'янова І. В. (2021) Податкова медіація як інструмент вирішення податкових спорів. *Бізнес Інформ.* 10, 318–325. <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2021-10-318-325>

58. Про третейські суди : Закон України від 11.05.2004 № 1701-IV : станом на 15 груд. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1701-15#Text> (дата звернення: 25.01.2022).

59. Про міжнародний комерційний арбітраж : Закон України від 24.02.1994 № 4002-XII : станом на 15 груд. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4002-12#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

60. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР : станом на 31 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 16.01.2024).

61. Белінгіо В. О. Організаційно-правові засади захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису: дис. на здобуття наукового ступеня к. ю. н. за спец. 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України, Київ, 2020.

62. Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження : Постанова Каб. Міністрів України від 22.04.2020 № 292 : станом на 26 серп. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/292-2020-п#Text> (дата звернення: 16.01.2022).

63. Прокопенко, А. О. (2021). Досудове вирішення публічно-правових спорів та адміністративне оскарження: співвідношення понять в контексті їх нормативного закріплення законодавством про адміністративну процедуру. *Юридичний науковий електронний журнал.* 4,2021. 406-409. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-4/101>

64. Проект Закону про адміністративну процедуру. Реєстраційний номер 9456 від 28 грудня 2018 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 12.06.2022).

65. Проскурякова І. М. Процесуальні особливості альтернативного вирішення публічно-правового спору в адміністративному судочинстві. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021.

66. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) від 09.07.2002 № 15-рп/2002. 2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-02#Text> (дата звернення: 18.06.2022).

67. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (дата звернення: 19.01.2022).

68. Висновок у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-16#Text> (дата звернення: 22.06.2022).

69. Прокопенко, А. О. (2021). Перспективи запровадження в Україні обов'язкового досудового вирішення митних спорів перед зверненням до адміністративного суду (іноземний досвід і вітчизняні наукові напрацювання). Правова позиція (правонаступник наукового журналу "Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". 3 (32). 58-61. <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-3.11>

70. Рева В.В. Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 212 с.

71. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки : Указ Президента України від 11.06.2021 № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> (дата звернення: 08.11.2023).

72. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 22.01.2024).

73. Про затвердження Інструкції про порядок валютного нагляду банків за дотриманням резидентами граничних строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів : Постанова Нац. банку України від 02.01.2019 № 7 : станом на 26 листоп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007500-19#Text> (дата звернення: 13.12.2022).

74. Ківалов С.В. До питання визначення принципів досудового врегулювання публічно-правових спорів. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 72. С. 7-15
<http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1768/Kivalov%20Do%20pytannya%20pryncypiv.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

75. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку : Закон України від 11.04.2024 № 3633-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-20#Text> (дата звернення: 13.09.2024).

76. Офіс Президента України. Інтерв'ю Президента України Володимира Зеленського німецькому телеканалу ARD, 2024. *YouTube*. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=NnH75tFS96o> (дата звернення: 19.09.2024).

77. Симонок Д. Як оскаржити рішення військово-лікарської комісії? 28.09.2023 №39.

URL: https://ips.ligazakon.net/document/EA017019?an=0&is_no_morph=true∓hide=true (дата звернення: 05.07.2024).

78. Про затвердження Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України : Наказ М-ва оборони України від 14.08.2008 № 402 : станом на 4 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1109-08#Text> (дата звернення: 19.09.2024).

79. Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати : Закон України від 19.10.2000 № 2050-III : станом на 26 лют. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2050-14#Text> (дата звернення: 17.08.2024).

80. Про затвердження Порядку проведення компенсації громадянам втрати частини грошових доходів у зв'язку з порушенням термінів їх виплати : Постанова Каб. Міністрів України від 21.02.2001 № 159 : станом на 21 квіт. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-2001-п#Text> (дата звернення: 14.08.2024).

81. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 04.06.2024 у справі № 240/31470/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119501250> (дата звернення: 11.08.2024).

82. Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду від 10.06.2024 № 280/5183/24. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119688293> (дата звернення: 14.08.2024).

83. Постанова Верховного Суду від 11 грудня 2020 року у справі №200/10820/19-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93504630> (дата звернення: 14.08.2024).

84. Постанова Верховного Суду від 9 червня 2021 року у справі №240/186/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97532785> (дата звернення: 14.08.2024).

85. Постанова Верховного Суду від 17 листопада 2021 року у справі №460/4188/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101150404> (дата звернення: 14.08.2024).

86. Постанова Верховного Суду від 4 травня 2022 року у справі № 200/14472/19-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104177843> (дата звернення: 14.08.2024).

87. Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 16.01.2024 у справі №200/1461/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116333142> (дата звернення: 15.08.2024).

88. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 15.05.2024 у справі №520/12788/24. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119051378> (дата звернення: 15.08.2024).

89. Постанова Верховного Суду від 10.02.2021 у справі № 380/5952/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94770497> (дата звернення: 15.08.2024).

90. Рекомендація № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах. 1986. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/06.pdf> (дата звернення: 12.07.2022).

91. Code of Administrative Court Procedure in the version of the promulgation of 19 March 1991 (Federal Law Gazette I page 686), most recently amended by Article 5, subsection 24 of the Act of 21 June 2019 (Federal Law Gazette I page 846)

92. Pre-trial Procedures in Administrative Justice Proceedings in England and Wales, France, Germany and the Netherlands. A comparative study with a view to the possible development of pre-trial procedures in administrative law in Turkey. The World Bank. 2010. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/cb6de960-5eb1-5cd6-a90d-01cb19677404/content> (дата звернення: 14.07.2023).

93. Piddubnyi D. I. Mediation in public legal relations: prospects for development in Ukraine. *Juridical scientific and electronic journal*. 2023. No. 4. P. 399–403. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/98> (date of access: 13.03.2024).
94. Guglielmo Maisto. Spotlight: commencing tax disputes in Italy. Lexology. 2022. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=e584967f-013a-4ecb-b9ae-33dccc5b68f> (date of access: 15.03.2024).
95. Romualdi G. Problem-Solving Justice and Alternative Dispute Resolution in the Italian Legal Context. *Utrecht Law Review*. 2019. Vol. 14, no. 3. P. 52. URL: <https://doi.org/10.18352/ulr.468> (date of access: 07.10.2024).
96. Adjudication. Administrative Conference of the United States. *Administrative Conference of the United States*. URL: https://www.acus.gov/page/adjudication#adjudication_generally (date of access: 12.07.2024).
97. U.S. Code. Chapter 5 - Administrative procedure : Code. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5> (date of access: 20.07.2023).
98. Uniform Mediation Act and Official Comments. J. Disp. Resol. (2003) URL: <https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2003/iss1/4> (date of access: 20.07.2023).
99. Langbroek P. M., Buijze A., Remac M.. Designing Administrative Pre-Trial Proceedings. Montaigne Centre for Judicial Administration and Conflict Resolution Utrecht University, The Netherlands. 2012.
100. General Administrative Law Act : Law. URL: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/96/Netherlands_administrative_law_act_2010_en.pdf (date of access: 20.10.2023).
101. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект. Дис. на здоб. наук. ступ. к. ю. н. за спец. 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2018.

102. Dragos D. C., Marrani D. *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Berlin, Heidelberg, 2014. P. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-642-34946-1_17 (date of access: 16.12.2022).

103. Гриценко В. Є. (2023) Порівняльний аналіз адміністративної процедури України та Словацької Республіки. International scientific conference. Wloclawek, Republic of Poland.

104. Mitsios S., Galli K., Nicolaou C. Greece introduces new tax dispute resolution mechanisms. EY's Tax News Update: Global Edition. 2020. URL: <https://globaltaxnews.ey.com/news/2020-6093-greece-introduces-new-tax-dispute-resolution-mechanisms> (date of access: 30.10.2023).

105. Act relating to procedure in cases concerning the public administration : Law of 10.02.1967 : as of 1 August 2003. URL: <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19670210-000-eng.pdf> (date of access: 21.10.2023).

106. Law On The General Administrative Procedure : Law no. 124/15. *Official Gazette of the Republic of Macedonia*. URL: <https://www.nbrm.mk/content/Law-on-the-general-administrative-procedure-124-15.pdf> (date of access: 19.10.2023).

107. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi : Ustawa of 30.08.2002 no. Dziennik Ustaw 2002 nr 153 poz. 1271 : as of 27 November 2007. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20021531271> (date of access: 22.07.2023).

108. Code of Administrative Justice : Code of 01.01.2003 no. 150/2002 : as of 1 May 2004. URL: https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2016-143_Czech/Annex5_CodeAdministrativeJustice.pdf (date of access: 08.07.2023).

109. Croatia: General Administrative Procedure Act, 8 October 1991, <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1991/en/40046> (date of access: 13.07.2023).

110. Токарева, К. (2020) Альтернативне вирішення адміністративно-правових спорів в Україні. Наукові записки. Серія: право. URL:

https://cusu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/8_spec_2020/77-83.pdf (date of access: 25.10.2023).

111. Administrative Procedure Act : Law no. 434/2003. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf> (date of access: 18.10.2023).

112. Federal Act on Administrative Procedure (Administrative Procedure Act, APA) : Law of 20.12.1968 no. 172.021 : as of 1 May 2013. URL: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/86/Swiss_Fed_Act_Administrative_Procedure_2013_en.pdf (date of access: 04.08.2023).

113. Administrative justice in Europe. Report for Sweden. URL: https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/sweden/sweden_en.pdf (date of access: 23.12.2023).

114. The Administrative Procedure Act : Law no. 2017:900. URL: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/8f/SWE_The%20Administrative%20Procedure%20Act.pdf (date of access: 10.08.2023).

115. Dispute resolution developments in Japan. Weinstein International Foundation. URL: <https://weinsteininternational.org/japan/japan-bio/> (дата звернення: 06.01.2024).

116. Ryutaro Oka, Edwin T. Whatley. Tax Dispute Resolution Timelines. Japan. 2023. National Procedures. URL: <https://resourcehub.bakermckenzie.com/en/resources/tax-dispute-resolution-timelines/asiapacific/japan/topics/national-procedures> (дата звернення: 06.01.2024).

117. Comparison. Tax Dispute Resolution Timelines. Baker McKenzie Resource Hub. *Baker McKenzie Resource Hub*. URL: <https://resourcehub.bakermckenzie.com/en/resources/tax-dispute-resolution-timelines/comparison?n=Tax+Dispute+Resolution+Timelines> (date of access: 20.09.2023).

118. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure 2015. Oxford University Press. URL: http://www.renewal.eu/images/Home/ReNEUAL--Model-Rules-update-2015_rules-only-2017.PDF (date of access: 22.09.2023).

119. Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. URL: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805db3f4> (date of access: 25.09.2023).

120. Guidelines for a better implementation of the existing Recommendation on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). CEPEJ (2007)15E (12/2007). URL: <https://rm.coe.int/1680747683> (date of access: 26.09.2023).

121. Council directive (EU) 2017/1852 on tax dispute resolution mechanisms in the European Union. Official Journal of the European Union. L 265/1. 14.10.2017.

122. Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europe member states (part I), by Karim Salem and Margaret Doyle. URL: <https://realaw.blog/?p=2374> (date of access: 12.10.2023).

123. Саміло Г. О. Змішані правові системи: проблеми класифікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право"*. 2015. Т. 1, № 33.

124. Proskuryakova I. M. Decision of the European Court of Human Rights and alternative resolution of public disputes in the administrative judiciary of Ukraine. *Scientific Journal of Public and Private Law*. 2021. No. 2. P. 74–79. URL: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.2.14> (date of access: 19.07.2024).

125. Про Національну стратегію у сфері прав людини : Указ Президента України від 24.03.2021 № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text> (дата звернення: 15.09.2024).

126. Administrative Procedure Act : Law of 25.05.1976. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (date of access: 11.08.2023).

127. Прокопенко, А. (2024). Досудове розв'язання адміністративних спорів у Німеччині, Франції, Італії та в Україні: порівняльний аспект. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки, Номер 1 (127)/2024*. 57-61. URL: <https://doi.org/10.17721/1728-2195/2024/1.127-9> (дата звернення: 11.11.2024).

128. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ. Факт, 2003.

129. Бондаренко О. М. Теорія та практика вирішення податкових спорів: концептуальні засади. Дис. на здоб. наук. ст. д. ю. н. за спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2020.

130. Mediation Act of 21 July 2012 (Federal Law Gazette I, p. 1577), as last amended by Article 135 of the Statutory Instrument of 31 August 2015 (Federal Law Gazette I p. 1474).

131. Mediation in EU countries. Germany. European Justice. URL: https://e-justice.europa.eu/64/EN/mediation_in_eu_countries?GERMANY&member=1#tocHeader1 (дата звернення: 06.01.2024).

132. Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters : Directive of 21.05.2008 no. L 136/3. *Official Journal of the European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32008L0052> (date of access: 03.09.2023).

133. On implementation of article 60 of law 18 June 2009, n. 69, regarding mediation aimed at conciliating civil and commercial disputes : Legislative Decree of 04.03.2010 no. 28/2010. URL: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2010-03-05&atto.codiceRedazionale=010G0050¤tPage=1> (date of access: 18.08.2023).

134. Code of Administrative Procedure. Decreto legislativo on 2 July 2010. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/il-codice-del-processo-amministrativo1> (date of access: 16.09.2023).

135. Evaluation of the judicial systems (2020 - 2022). 30.09.2022. URL: <https://rm.coe.int/france-2020-en/1680a85c7e> (date of access: 17.09.2023).

136. On the mandatory prior mediation procedure applicable to certain public service disputes and certain social disputes : Decree of 25.03.2022 No. 2022-433. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045412363> (date of access: 10.10.2023).

137. Decree No. 2018-101 of February 16, 2018 experimenting with a mandatory prior mediation procedure in civil service disputes and social disputes: Law of 16.02.2018. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000036608557> (date of access: 13.08.2023).

138. On the mandatory prior mediation procedure applicable to certain public service disputes and certain social disputes: Decree of 25.03.2022 No. 2022-433. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045412363> (date of access: 10.10.2023).

139. Public service litigation: what is mandatory mediation? Directorate for Legal and Administrative Information (Prime Minister). 01.04.2022. URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34528?lang=en> (date of access: 10.10.2023).

140. Code on Administrative Justice dated 1 November 2019. France. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/19421> (date of access: 10.10.2023).

141. Bert Maan, Remco van Rhee, Luiza Romanadze, Aliana Serhieieva, Svitlana Sergeyeva, Volodymyr Rodchenko. Mediation Gap Analysis Report. 2020. 64 p. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5f7/435/116/5f743511604ec221015187.pdf> (date of access: 16.08.2024).

142. Tsuvina T., Vakhonieva T. Law of Ukraine "On Mediation": Main Achievements and Further Steps of Developing Mediation in Ukraine. Access to Justice in Eastern Europe. 2022. Vol. 5, no. 1. P. 142–153. URL: <https://doi.org/10.33327/ajee-18-5.1-n000104> (date of access: 17.08.2024).

143. Сластнікова Г. О. Особливості досудового вирішення та судового розгляду спорів щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : дис. на здобуття освітньо-наук. ступеня доктора філософії зі спеціальності. Дніпро, 2022. 194 с.

144. Luchenko D., Kostina D. Mediation in Administrative Law Proceeding: Comparative Legal Analysis of the Legislation of the Federal Republic of Germany and Ukraine. *Theory and practice of jurisprudence*. 2023. Vol. 2, no. 24. URL: <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2023.2.293046> (date of access: 05.07.2024).

145. Податкові апеляції. Досудове врегулювання спорів з податковими органами. ІВЦ ДПА України. Х : Фактор, 2008. 560 с.

146. Podik I. I. Netherlands Experience In The Implementation Of Mediation Procedures In The Resolution Of Tax Disputes. *Scientific notes of Taurida National V.I. Vernadsky University. Series: Juridical Sciences*. 2019. Vol. 4. P. 154–159. URL: <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.4/25> (date of access: 19.10.2023).

147. Оpendatabot. Майже у півтора рази побільшало судових справ у 2023 році – Опендатабот. *Опендатабот*. URL: <https://opendatabot.ua/analytics/court-2023> (дата звернення: 19.09.2024).

148. Тимошук В. П., Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» К: 2023. 545 с.

149. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Globa-Regulation resource. URL: <https://www.global-regulation.com/translation/spain/1455086/law-29-1998%252c-of-13-july%252c-regulating-the-contentious-jurisdiction.html> (date of access: 19.10.2023).

150. Sánchez R. J. The Administrative Justice in Spain: Current Situation and Challenges. *BRICS Law Journal*. 2016. Vol. 3, no. 2. P. 112–123. URL: <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2016-3-2-112-123> (date of access: 19.10.2023).

151. On mediator: Law dated 22 August 2003. URL: <https://www.ombudsman.lu/uploads/Loi/20030822.pdf> (date of access: 13.10.2023).

152. Ombudsman - Mediator of the Grand-Duchy of Luxembourg. URL: <https://www.ombudsman.lu/EN/MGDL-001.php> (date of access: 15.10.2023).

153. Gediminas V. Pre-trial settlement of disputes with customs in Lithuania: development of legal regulations, it's problems and prospects, 2013. URL:

https://www.researchgate.net/publication/330185131_Pre-trial_settlement_of_disputes_with_customs_in_Lithuania_development_of_legal_regulations_it's_problems_and_prospects (date of access: 15.10.2022).

154. Прокопенко А. О., Діхтієвський П. В. Особливості досудового вирішення адміністративних спорів Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії: позитивний досвід для України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 10. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-10-01-03> (дата звернення: 13.12.2023).

155. Law On Administrative Proceedings : Law of 14.01.1999 no. VIII-1029. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.91191> (date of access: 07.06.2024).

156. Kritsak I. L. International standards for the pre-court settlement of administrative and legal disputes and the peculiarities of their resolution in foreign countries. *Legal Novels*. 2022. No. 18. P. 45–52. URL: <https://doi.org/10.32847/ln.2022.18.07> (date of access: 07.05.2024).

157. Куйбіда Р., Тимощук В. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу. Київ: Кн. для бізнесу, 2010.

158. Voron D. Peculiarities of pre-trial settlement of administrative disputes in Ukraine and foreign countries. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2024. No. 1. P. 119–123. URL: <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.1.19> (date of access: 04.09.2024).

159. Ley de Acceso a la Información Pública: Law 20,285 URL: <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/276363.pdf> (date of access: 15.10.2023).

160. Contreras P. Changing the bench for a handshake: Litigation, administrative resolution and mediation in freedom of information complaints in Chile. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. 2020. Vol. 10, no. 1. URL: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v10i1.6462> (date of access: 13.10.2023).

161. Bergeal C., Laurent-Atthalin N., Martin L. (2016) Alternative dispute resolution in administrative matters. Istanbul congress. URL: <https://www.aihja.org/wp->

[content/uploads/2022/11/8th-Compendium-Alternative-dispute-resolution-in-administrative-matters-EN-2016.pdf](#) (date of access: 13.10.2023).

162. Shchedrin R. A. International experience of alternative resolution of public law disputes in administrative proceedings. *Juridical scientific and electronic journal*. 2023. No. 5. P. 265–268. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-5/66> (date of access: 19.09.2024).

163. Vlasenko V. V. The history of the emergence and features of the application of «common law» and «the law of equity» in the anglo-saxon legal system. *Actual problems of native jurisprudence*. 2022. No. 5. P. 3–7. URL: <https://doi.org/10.32782/39221346> (date of access: 14.03.2024).

164. Pre-Action Protocol for Judicial Review. URL: https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/protocol/prot_jrv (date of access: 14.03.2024).

165. Upper Tribunal Administrative Appeals Chamber. URL: <https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/tribunals/upper-tribunal/upper-tribunal-administrative-appeals-chamber/> (date of access: 14.03.2024).

166. Tribunals, Courts and Enforcement Act. 2007. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents> (date of access: 14.03.2024).

167. Judiciary The Administrative Court Judicial Review Guide 2023. URL: <https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/high-court/administrative-court/administrative-court-judicial-review-guide-2022/> (date of access: 14.03.2024).

168. Про затвердження Примірного положення про комісію з розгляду скарг : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2023 № 420. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2023-п#Text> (дата звернення: 13.03.2024).

169. Прокопенко А. О. Право приватного суб'єкта на вирішення податкового спору в досудовому порядку: європейський досвід. Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (15 грудня 2022 року): ел. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко; О.

Лотюк; П. Діхтієвський; В. Пашинський; А. Матат. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022. С. 138-142.

170. Judicial Review. Administrative Conference of the United States. *Administrative Conference of the United States*. URL: [Judicial Review | Administrative Conference of the United States](#) (date of access: 12.07.2024).

171. The Administrative Dispute Resolution Act of 1996. URL: <https://adr.gov/wp-content/uploads/2022/02/adra.pdf>. (date of access: 15.07.2024).

172. Uniform Mediation Act of USA. 2001. URL: <https://www.uv.es/medarb/observatorio/leyes-mediacion/eeuu/usa-uniform-mediation-act-2001.pdf> (date of access: 15.07.2024).

173. Прокопенко А. О. Проблемні питання врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві. *Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 8–9 травня 2020 р.)*. Одеса. ГО «Причорноморська фундація права», 2020. с. 84-89.

174. Система правосуддя в Канаді: судді, які допомагають вирішувати спори. *Головна сторінка*. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/news/sistema-pravosudda-v-kanadi-suddi-aki-dopomagaut-virisuvati-spori> (дата звернення: 08.08.2024).

175. Олійник О. (2019) Формування правової системи Японії. Питання Сходознавства в Україні. С. 356-359 URL: https://www.researchgate.net/publication/350783478_FORMUVANNA_PRAVOVOI_SISTEMI_APONII (дата звернення: 10.08.2024).

176. Yanagisawa K., Ebisawa H. Litigation & Dispute Resolution Laws and Regulations Report 2024 Japan. *International Comparative Legal Guides International Business Reports*. URL: <https://iclg.com/practice-areas/litigation-and-dispute-resolution-laws-and-regulations/japan> (date of access: 14.08.2024).

177. Administrative Complaint Review Act of Japan : Act No. 68 dated 13 June 2014. URL: <https://www.env.go.jp/content/000122980.pdf> (date of access: 14.08.2024).

178. Act on General Rules for National Taxes :Act No. 66 dated 2 April 1962. URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3119/en> (date of access: 14.08.2024).

179. National Tax Collection Act : of 20.04.1959 no. 147. URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3874/en> (date of access: 01.10.2023).

180. Eiichiro Nakatani, Yutaka Shimoo. Snapshot: tax litigation in Japan: Anderson Mōri & Tomotsune. 2022. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=493a6f1f-ae67-4cc9-b278-e1e24e425e40> (date of access: 11.08.2024).

181. Administrative Case Litigation Act of Japan : Law of 16.05.1962 no. 139. URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3781/en> (date of access: 15.08.2024).

182. World Population Dashboard. United Nations Population Fund. 2024. URL: <https://www.unfpa.org/data/world-population-dashboard> (date of access: 17.08.2024).

183. Emilio N Vogelius, Gonzalo García Delatour and Victoria Rabasa, Estudio Beccar Varela. Litigation and Enforcement in Argentina: Overview. 2021. URL: <https://beccarvarela.com/wp-content/uploads/2021/07/litigations-and-enforcement-in-argentina-2021.pdf> (date of access: 15.08.2024).

184. Судочинство під час війни: судді ВС розповіли про виклики та особливості здійснення правосуддя в умовах воєнного стану. *Верховний Суд*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1576075/> (дата звернення: 10.09.2024).

185. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України "Про адміністративну процедуру": від 18.10.2023 реєстр. № 10161. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43026> (дата звернення: 12.09.2024).

186. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV : станом на 24 серп. 2024 р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text> (дата звернення: 06.08.2024).

187. Про затвердження Положення про інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики: Наказ Нац. агентства з питань запобігання корупції від 28.06.2023 № 134/23 : станом на 8 серп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1153-23#Text> (дата звернення: 15.01.2024).

188. Постанова Верховного Суду від 30.01.2018 у справі № К/9901/13/17, 210/3915/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/71938853> (дата звернення: 14.09.2024).

189. Про іпотеку : Закон України від 05.06.2003 № 898-IV : станом на 15 квіт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-15#Text> (дата звернення: 07.09.2024).

190. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.03.2024 у справі № 201/15228/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118393645> (дата звернення: 14.09.2024).

191. Постанова Верховного Суду від 11.10.2023 у справі № 367/2005/23, 61-12061св23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114187216> (дата звернення: 14.09.2024).

192. Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 15.06.2023 (справа № 910/17401/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111644714> (дата звернення: 14.09.2024).

193. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23.03.2023 у справі № 990/124/22, 11-13аі23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110111443> (дата звернення: 14.09.2024).

194. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24.02.2021 у справі №9901/313/20, 11-378заі. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95849042> (дата звернення: 14.09.2024).

195. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 17.05.2024 у справі №520/12682/24. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119140084> (дата звернення: 14.09.2024).

196. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 15.05.2024 у справі № 420/856/24. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119050348> (дата звернення: 14.09.2024).

197. Про затвердження Порядку розгляду скарг на рішення органів Пенсійного фонду України щодо пенсійного забезпечення: Постанова Правління Пенсійного фонду України від 12.10.2007 № 18-6 : станом на 15 берез. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1241-07#Text> (дата звернення: 19.09.2024).

198. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 05.04.2024 у справі №520/31125/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118171462> (дата звернення: 14.09.2024).

199. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII : станом на 9 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text> (дата звернення: 09.09.2024).

200. Про додатковий соціальний захист окремих категорій осіб: Постанова Каб. Міністрів України від 14.07.2021 № 713 станом на 18 трав. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/713-2021-п#Text> (дата звернення: 07.09.2024).

201. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 29.03.2024 у справі №400/2101/24. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118008559> (дата звернення: 14.09.2024).

202. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.02.2021 у справі № 910/6013/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95133487> (дата звернення: 14.09.2024).

203. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.10.2020 у справі № 635/551/17, 14-79цс20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93217982> (дата звернення: 14.09.2024).

204. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22.11.2023 № 712/4126/22, 14-123цс23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115546317> (дата звернення: 14.09.2024).

205. Постанова Верховного Суду від 11 жовтня 2019 у справі 640/20468/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85033140> (дата звернення: 14.09.2024).

206. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо обліку та реєстрації платників податків та удосконалення деяких положень: Закон України від 24.10.2013 № 657-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/657-18#Text> (дата звернення: 01.09.2024).

207. Постанова Верховного Суду від 26 листопада 2020 року у справі №500/2486/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93404515> (дата звернення: 14.09.2024)

ДОДАТКИ**ДОДАТОК 1****ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО
ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ У ЗВ'ЯЗКУ
З РОЗШИРЕННЯМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУР
ДОСУДОВОГО ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ**

ПРОЕКТ

Вноситься

"найменування ініціатора законопроекту"

[дата]

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до окремих законодавчих актів у зв'язку
з розширенням правового регулювання процедур досудового вирішення
адміністративних спорів

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. У Кодексі адміністративного судочинства України (Відомості
Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст.446):

1) у статті 4:

частину першу після пункту двадцять четвертого доповнити новими пунктами такого змісту:

"25) альтернативне урегулювання (вирішення) спору - засіб вирішення публічно-правового спору за участі визначених законом органів владних повноважень та спеціально створених інституцій, який здійснюється поза межами судового провадження та може включати досудове вирішення спору, позасудове вирішення спору, а також інші не заборонені законом засоби вирішення публічно-правового спору;

26) позасудове урегулювання (вирішення) спору – це засіб вирішення публічно-правового спору, що здійснюється поза межами судового провадження без участі адміністративного суду, виключає подальше оскарження рішення за його результатами до адміністративного суду."

2) у статті 122:

частину четверту викласти у такій редакції:

"4. Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дати набрання чинності остаточного рішення за результатами процедури досудового вирішення спору.

Якщо рішення за результатами процедури досудового вирішення спору не було прийнято та/або вручено позивачу у строки, встановлені законом, то для звернення до адміністративного суду встановлюється шестимісячний строк, який обчислюється з дня звернення позивача до суб'єкта владних повноважень із відповідною скаргою на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень, або з іншої дати початку процедури досудового вирішення спору.

Цим Кодексом та іншими законами можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, якщо сторонами спору було застосовано досудовий порядок вирішення спору."

2. У Законі України "Про адміністративну процедуру" (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2023, № 15, ст.50):

1) у статті 2:

частину першу після пункту одинадцятого доповнити новими пунктами такого змісту:

"12) досудове урегулювання (вирішення) адміністративного спору – це адміністративна процедура, що застосовується адміністративним органом та особою як спосіб вирішення між ними правового конфлікту, є безоплатною, здійснюється без участі суду, та не виключає наступне звернення за судовим захистом у разі недосягнення сторонами бажаного результату вирішення спору;

13) обов'язковий досудовий порядок урегулювання (вирішення) адміністративного спору – це адміністративна процедура, що застосовується адміністративним органом та особою як спосіб вирішення між ними правового конфлікту в обов'язковому порядку, передбаченому законом, є безоплатною, здійснюється без участі суду та не виключає наступне звернення за судовим захистом у разі недосягнення сторонами бажаного результату вирішення спору."

II. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

Голова

Верховної Ради України

ДОДАТОК 2

ПУБЛІКАЦІЇ ЗДОБУВАЧА, У ЯКИХ ОПУБЛІКОВАНІ ОСНОВНІ НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Прокопенко, А. О. (2022). Досудовий розгляд і вирішення адміністративних спорів в Україні: основи нормативного регулювання та перспективи подальшого розвитку. Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика: колективна монографія за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига, Латвія : "Baltija Publishing", 878-905. <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-29>
2. Прокопенко, А. О., Діхтієвський, П. В. (2023). Особливості досудового вирішення адміністративних спорів Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії: позитивний досвід для України. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування, (10). <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-10-01-03>
3. Прокопенко, А. О. (2024). Досудове розв'язання адміністративних спорів у Німеччині, Франції, Італії та в Україні: порівняльний аспект. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки, Номер 1 (127)/2024, 57-61. <https://doi.org/10.17721/1728-2195/2024/1.127-9>
4. Прокопенко, А. О. (2021). Перспективи запровадження в Україні обов'язкового досудового вирішення митних спорів перед зверненням до адміністративного суду (іноземний досвід і вітчизняні наукові напрацювання). Правова позиція (правонаступник наукового журналу "Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". 3 (32). 58-61. <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-3.11>

5. Прокопенко, А. О. (2021). Досудове вирішення публічно-правових спорів та адміністративне оскарження: співвідношення понять в контексті їх нормативного закріплення законодавством про адміністративну процедуру. Юридичний науковий електронний журнал. 4,2021. 406-409. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-4/101>

НАУКОВІ ПУБЛІКАЦІЇ, ЩО ЗАСВІДЧУЮТЬ АПРОБАЦІЮ МАТЕРІАЛІВ ДИСЕРТАЦІЇ ЗДОБУВАЧА:

1. Прокопенко А. О. Застосування досудового вирішення публічно-правового спору: право чи обов'язок особи. Права людини як індикатор розвитку сучасної держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (13 грудня 2021 року) / За ред. О. Васильченко; Є. Герасименко, О. Сінькевич, А. Матат. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ. с. 190-193.

2. Прокопенко А. О. Адміністративне оскарження дій, рішень та бездіяльності органів владних повноважень під час воєнного стану: можливості та виклики. Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2022 року)/ За заг. ред. д.ю.н., акад. НАПрН України О. П. Орлюк, к.ю.н., доц. Г. З. Остапенко, к.ю.н. А. В. Айдинян. Київ. 2022. с. 132-134.

3. Прокопенко А. О. Виконавчі провадження в адміністративних справах під час дії режиму воєнного стану та їх місце в системі правопорядку України. Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу: стан та перспективи: збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу (м. Харків, 17 березня 2023 року). Харків. НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2023. с. 165-169.

4. Прокопенко А. О. Місце адміністративного судочинства серед механізмів правосуддя перехідного періоду в Україні в умовах воєнного стану та мирної розбудови. Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики

в умовах воєнного стану та мирної розбудови: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (5 травня 2023 року): ел. збірник. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2023. с. 231-233.

5. Прокопенко А. О. Право приватного суб'єкта на вирішення податкового спору в досудовому порядку: європейський досвід. Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (15 грудня 2022 року): ел. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко; О. Лотюк; П. Діхтієвський; В. Пашинський; А. Матат. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022. с. 138-142.

6. Прокопенко А. О. Вдосконалення досудового вирішення адміністративних спорів: огляд останніх новел та пропозицій. Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції: матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу у 2 частинах. Частина 2 (м. Запоріжжя, 16 травня 2024 року) / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2024. с. 176-179.

7. Прокопенко А. О. Закон України "Про адміністративну процедуру": перший досвід застосування та напрями вдосконалення у контексті регулювання досудового вирішення адміністративного спору. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції "Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду" (22 лютого 2024 року): електр. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко; П. Діхтієвський; Т. Коломоєць; А. Мамула; В. Мушенко; В. Пашинський;. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2024. с. 347 – 350.

ДОДАТОК 3

Всеукраїнська асоціація адміністративних суддів

01029 Київ, вул.Князів Острозьких,8; тел.+380-67-657-70-71
e-mail: newpaseniuk@gmail.com

Акт

**про використання результатів дисертаційної роботи
Прокопенко Аліни Олександрівни на тему «Досудовий
розгляд та вирішення адміністративних спорів:
законодавче регулювання, зарубіжний досвід», поданої на здобуття наукового
ступеню доктора
філософії, у діяльності Всеукраїнської асоціації адміністративних суддів**

Цим актом засвідчується, що результати дисертаційної роботи Прокопенко Аліни Олександрівни на тему «Досудовий розгляд та вирішення адміністративних спорів: законодавче регулювання, зарубіжний досвід», що представлена на здобуття наукового ступеню доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право», були розглянуті членами Всеукраїнської асоціації адміністративних суддів та використані при підготовці тез доповідей до науково-практичних конференцій, наукових статей, пропозицій до вдосконалення адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства України, пропозицій до удосконалення та узагальнення судової практики у сфері вирішення адміністративних справ судами адміністративної юрисдикції.

Пошук та впровадження дієвих сучасних механізмів вирішення адміністративних спорів є одним із ключових завдань на шляху підвищення ефективності судової системи в частині вирішення справ адміністративними судами.

Позитивним є те, що всупереч різним судженням, авторкою дисертаційної роботи зроблені висновки, що процедура врегулювання спору за участі судді не є за своєю суттю «досудовою». Об'єктивно зазначено, що найбільшою проблемою застосування процедур обов'язкового досудового вирішення адміністративних спорів є відсутність їх нормативного закріплення.

Судова практика, яка детально проаналізована в дисертаційній роботі, свідчить про те, що окремі адміністративні процедури визнаються судами як досудове вирішення спору в адміністративно-правових відносинах. Це тягне за собою серйозні правові наслідки, як, наприклад, повернення позовної заяви через порушення строків звернення до суду або незастосування процедури обов'язкового досудового врегулювання.

В цілому, на нашу думку, результати дисертаційного дослідження Прокопенко Аліни Олександрівни є досить актуальними та за умови їх використання при внесенні змін до національного законодавства можуть значно вдосконалити модель досудового

розгляду та вирішення адміністративних спорів, що значно зменшить надмірне надходження справ до адміністративних судів і що, в свою чергу, підвищить якість розгляду адміністративних справ, якість адміністративного правосуддя.

**Президент Всеукраїнської асоціації
адміністративних суддів,
заслужений юрист України,
кандидат юридичних наук,
професор**



О.М.Пасенюк

ДОДАТОК 4



ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор навчально-наукового інституту права
Київського національного університету

імені Тараса Шевченка

Оксана ВАСИЛЬЧЕНКО

" 7 " лютого 2024 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційної роботи аспірантки кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Прокопенко Аліни Олександрівни на тему "Досудовий розгляд та вирішення адміністративних спорів: законодавче регулювання, зарубіжний досвід" у навчальний процес та наукову діяльність Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Комісія у складі голови - доктора юридичних наук, професора, завідувача кафедри адміністративного права та процесу Діхтієвського П. В., членів - докторки юридичних наук, професорки кафедри адміністративного права та процесу Задираки Н. Ю., кандидата юридичних наук, доцента кафедри адміністративного права та процесу Герасименка Є. С. склали цей акт про те, що розроблені за результатами дисертаційної роботи аспірантки кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Прокопенко Аліни Олександрівни наукові висновки і пропозиції використовуються у навчальному процесі та науковій діяльності Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, зокрема, при:

1) Викладанні таких навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративне судочинство», «Адміністративні процедури», «Публічне адміністрування (публічне управління) у правовій системі зарубіжних країн», дисциплін вибіркового блоку «Адміністративне право та адміністративне судочинство» для здобувачів ОР «Магістр» денної та заочної форм навчання, де у якості рекомендованих джерел подані такі публікації авторки:

1. Прокопенко, А. О. (2022). Досудовий розгляд і вирішення адміністративних спорів в Україні: основи нормативного регулювання та перспективи подальшого розвитку. Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика: колективна монографія за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига, Латвія : "Baltija Publishing", 878-905. <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-29>

2. Діхтієвський, П. В. & Прокопенко, А. О. (2023). Особливості досудового вирішення адміністративних спорів Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії: позитивний досвід для України. Проблеми сучасних

трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування, (10). <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-10-01-03>

2) Підготовці пропозицій та зауважень до Проекту Кодексу про адміністративні проступки (реєстраційний номер 11386 від 28.06.2024) на запит Голови Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності від 9 липня 2024 року, зокрема, в частині коментарів щодо норм про адміністративне оскарження та відкриття провадження про адміністративний проступок.

3) Підготовці пропозицій для підготовки Концепції розвитку законодавства України (на виконання ст. 22 Закону України «Про правотворчу діяльність» за дорученням заступника голови Науково-консультативної ради при Голові Верховної Ради України Н. С. Кузнецової в частині внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо доповнення їх нормами про досудове вирішення адміністративного спору.

ВИСНОВОК: Результати дисертаційної роботи аспірантки кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Прокопенко Аліни Олександрівни на тему "Досудовий розгляд та вирішення адміністративних спорів: законодавче регулювання, зарубіжний досвід" вважати впровадженими в навчальний процес та наукову діяльність Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка та такими, що актуалізують питання викладені в матеріалах дисципліни кафедри адміністративного права та процесу та сприятимуть якісній підготовці здобувачів за спеціальністю «081 Право».

Затверджено на засіданні кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка 7 листопада 2024 року.

Голова Комісії:

Завідувач кафедри адміністративного права та процесу,
доктор юридичних наук, професор



Петро ДІХТІЄВСЬКИЙ

Члени комісії:

Професорка кафедри адміністративного права та процесу,
докторка юридичних наук



Наталія ЗАДИРАКА

Доцент кафедри адміністративного права та процесу,
кандидат юридичних наук



Свген ГЕРАСИМЕНКО