

АНОТАЦІЯ

Юхтенко Л.Р. Адміністративно-правові засади вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку. - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – право). – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо визначення на основі аналізу норм національного законодавства, міжнародних актів, усталених положень доктрини адміністративного права і процесу, інших галузевих юридичних наук сутності та змісту адміністративно-правових засад вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку.

Здійснено обґрунтування сутності спорів, що впливають з публічно-правових відносин, та виділено їх види за критеріями: склад учасників; відповідно ч.1 ст.19 КАС України; форми провадження щодо розгляду в адміністративних судах (загального, спрощеного, особливого позовного провадження); складність категорії справи; терміновість розгляду справи. Окремо зазначено про виділення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, за критерієм можливості їх досудового врегулювання: медіаційні та немедіаційні спори.

Визначено та проаналізовано способи досудового порядку вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, із врахуванням терміну «досудовий порядок», а також способів позасудового вирішення спорів. Доведено, що про способи досудового порядку вирішення спорів, які впливають з публічно-правових відносин, слід вказувати у розумінні ч.4 ст. 124 Конституції України, коли прямо встановлено законом правову вимогу обов'язковості досудового порядку врегулювання спорів.

Виходячи з положень Рекомендації Rec (2001) 9 та Додатку до неї, а також Керівних принципів № 15, до досудових способів врегулювання спорів, що впливають з публічно-правових відносин, віднесено: внутрішній перегляд; примирення; врегулювання шляхом здійснення переговорів; медіацію.

Доведено, що до способів досудового врегулювання спорів, що впливають з публічно-правових відносин, не належать: а) арбітраж (третейський розгляд), враховуючи зміст, який стосується суто альтернативного порядку вирішення спорів та предмету спору; б) фасилітація, яка стосується процедур обговорення певних соціальних проблем у групах; в) оскарження у позасудовому порядку; г) оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів доходів і зборів (у митних правовідносинах), що передбачено ст. 24 Митного кодексу України; д) податковий компроміс, оскільки відповідні процедури узгодження застосовуються виключно у податкових правовідносинах щодо виконання податкових зобов'язань, а тому питання сутності, змісту та особливостей застосування потребує окремого дослідження проблем розвитку науки податкового права; е) консультування з питань державної митної справи (відповідно ст.21 МК України), враховуючи його предмет – питання практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи (ч.1 ст.21 МК України); ж) надання контролюючими органами податкових консультацій, що являє собою роз'яснення, а узагальнююча податкова консультація – оприлюднення позиції уповноваженого суб'єкта щодо практичного використання норм податкового та іншого законодавства.

Способи досудового вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, систематизовано за критерієм сутності правовідносин щодо вирішення. Так, правовідносини щодо примирення і медіації подібні до правовідносин у сфері судового процесу. Щодо процедур компромісу у справах про порушення митних правил, слід зазначити, що, хоча вони і

здійснюються на добровільних началах, проте засади їх не можна назвати подібними до процедур судового розгляду. Окремо виділено процедуру адміністративного оскарження рішення контролюючого органу у податкових правовідносинах, яка відрізняється за змістом, підставами, суб'єктивним складом, правовими наслідками від процедур оскарження, передбачених Законом України «Про звернення громадян», і вважається досудовим порядком вирішення спору, відповідно до ч.3 п. 56.18 ПК України.

Обґрунтовано необхідність дослідження проблеми вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку з позицій адміністративних процедур вирішення. Такі процедури являють собою сукупність послідовно вчинюваних уповноваженими суб'єктами та їх учасниками цілеспрямованих дій, що мають завершуватись прийняттям рішення, яке має юридичні наслідки. Вказане означає необхідність встановлення структури дій, їх стадій, етапів, обумовлює доцільність виокремлення кожного способу досудового врегулювання та аналіз відповідних процедур на предмет встановлення послідовного характеру дій, які здійснюють уповноважені суб'єкти та інші учасники адміністративної процедури досудового врегулювання виділеної категорії спорів.

Адміністративні процедури вирішення спорів, які впливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку розглянуто як такі, що становлять окремий вид адміністративних процедур. Ступінь їх урегульованості, порівняно із іншими видами адміністративних процедур, найменша. Такий характер їх нормативної урегульованості обумовлений, більшою мірою, необхідністю забезпечення більшого ступеню свободи для учасників процедур досудового врегулювання, що не виключає наявності проблеми меж і обсягу адміністративного розсуду, особливо у разі, коли учасниками таких процедур є уповноважені органи державної виконавчої влади (їх посадові особи). Суб'єктами вказаних адміністративних процедур можуть бути уповноважені органи державної виконавчої влади (їх посадові

особи), а у випадку застосування примирення - особи, не наділені владними повноваженнями.

До елементів адміністративних процедур вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку віднесено: 1) суб'єктів (учасників) процедури; 2) підстави початку процедури; 3) початок процедури; 4) права і обов'язки учасників; 5) проведення процедури; 6) кінцевий результат.

Принципи адміністративної процедури досудового порядку вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, виділено відповідно трьох груп способів досудового вирішення. Принцип верховенства права визнано ключовим принципом процедури досудового вирішення виділеної категорії правових спорів.

Особливостями визначення принципів правової процедури досудового вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у квазісудовий спосіб, вказано, у першу чергу, виділення двох груп принципів: міжгалузевих (ті, які є основою АВС у приватноправових спорах, можуть і мають бути визначені як такі, що є основою власне адміністративно-правової квазісудової процедури) і галузевих (що є основою зазначеної квазісудової процедури). Серед принципів компромісної процедури виділено тільки галузеві принципи: загальногалузеві і спеціальні галузеві принципи застосування компромісу.

Одним із шляхів удосконалення судової системи в напрямку забезпечення доступності та довіри до суду є підвищення рівня застосування в адміністративному судочинстві правового інституту «примирення сторін». В редакції Кодексу адміністративного судочинства України від 03.10.2017 року (набула чинності з 15.12.2017 р.) передбачено застосування інституту примирення сторін, що відповідає практиці Європейського суду з прав людини. До етапів процедури примирення сторін віднесені: 1) Ініціювання примирення – подання учасниками справи до суду заяви про надання часу для примирення; 2) Затвердження умов примирення – поновлення

провадження у справі для розгляду умов примирення; 3) Виконання умов примирення, яке можливе декількома способами: у добровільному порядку (у разі виконання можна вказувати про завершення процедури примирення); у примусовому порядку через державну виконавчу службу; у погоджувальному порядку – звернення до суду із заявою про проведення погоджувального засідання. Позитивним результатом процедури примирення має бути розв’язання спору, припинення спору, але можливість його оскарження (ухвали, якою затверджені умови примирення) не припиняє спір. Доведено, що приписами КАС України не враховані особливості процедури примирення та її основні ознаки, до яких, перш за все, відносяться добровільність процедури, вільне волевиявлення сторін щодо узгодженості умов примирення.

Сучасний стан правового регулювання процедури медіації передбачає її віднесення до виду соціальної послуги, яка наразі застосовується щодо осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах. Публічність та соціальна значимість спорів, що впливають із публічно-правових відносин, спонукає до підвищеної відповідальності особи, яка буде виконувати роль медіатора в такій процедурі. Доведено доцільність розробки й прийняття Концепції розвитку медіації в Україні та необхідних планових заходів щодо її реалізації.

Проаналізовано проблемні питання правового регулювання застосування компромісу у справах про порушення митних правил та процедур адміністративного оскарження у податкових правовідносинах. Проведене дослідження особливостей процедур адміністративного оскарження у податкових правовідносинах, дозволило зазначити про його принципову різницю із Законом України «Про звернення громадян». Зазначено, що чинне законодавство передбачає використання однієї термінології, що позначає різні за призначенням процедури (адміністративне оскарження у податкових правовідносинах та оскарження за Законом України «Про звернення громадян»).

Запропоновано конкретні пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання досудового порядку вирішення спорів, що впливають з митних та податкових правовідносин.

Ключові слова: адміністративна процедура; досудовий порядок; спір; вирішення спору; публічно-правові відносини; компроміс; медіація; примирення; дискреційні повноваження