

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.1.19>**В. П. Мороз**<https://orcid.org/0000-0003-4433-3731>

доктор юридичних наук, професор,
завідувач Навчально-наукової лабораторії з дослідження проблем протидії
організованій злочинності та корупції ННІП та ПФПНП
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Д. В. Приймаченко<https://orcid.org/0000-0001-8504-2450>

доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Університету митної справи та фінансів

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ДОСУДОВОГО ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ЩОДО ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ МАЙНА

Судова система у процесі її функціонування не повністю забезпечує дотримання усіх гарантованих Основним Законом України й іншими законодавчими актами принципів, засад адміністративного судочинства. Така ситуація виникає, зокрема, через велику кількість звернень до адміністративного суду для вирішення публічно-правових спорів, віднесених до його юрисдикції. В статті ми досліджуємо одну з нових тенденцій розвантаження судової системи, процедуру досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна, що забезпечує економію процесуальних ресурсів для вирішення даних категорій справ, які, окрім суду, жодними іншими інституціями з огляду на їхній правовий статус не можуть бути вирішені. Саме можливість застосування процедури досудового вирішення спору дає можливість економії фінансових ресурсів сторін спору, а також фінансових ресурсів держави, які за рішеннями суду витрачаються на відшкодування правничої допомоги. Акцентуємо увагу на доцільності передбаченої законодавством процедури досудового врегулювання публічно-правового спору що відповідає вимогам міжнародних стандартів. Їх застосування сторонами спорів суттєво підвищує імовірність вирішення наведених вище проблем, що виникли у межах судової системи України.

В статті досліджуються виокремлення особливостей досудового розгляду спору. Вирішуються наступні дослідницькі завдання: з'ясування правових засад досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна, виокремлюються етапи процедури досудового вирішення даної категорії спорів та розкриваються особливості процедурних дій спрямованих на вирішення даної категорії спорів в досудовому порядку.

Ключові слова: процедура досудового вирішення спорів, адміністративне оскарження, адміністративний суд, національне законодавство.

Метою статті є аналіз особливостей адміністративної процедури досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна та проблем законодавчого регулювання досудового вирішення публічно-правових спорів.

Постановка питання. Сфера поширення медіативного врегулювання адміністративно-правових спорів тільки починає формуватися, що потребує визначення на концептуальному рівні питань, затвердження їх на законодавчому рівні як альтернативної, чи можливе її поширення

на всі без виключення адміністративно-правові спори, чи потрібно забезпечувати виконання рішення, прийнятого за наслідками її проведення, примусовими заходами. Окремі аспекти досудового врегулювання адміністративно-правових спорів досліджувались науковцями, на кшталт С.С. Білуги «Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів» (Одеса, 2015), в якій досліджено перед усім теоретичні питання та окремі процесуальні аспекти врегулювання таких спорів в системі національних судів [1].

Сучасна процедура досудового врегулювання спору в адміністративному процесі застосовується у багатьох країнах світу. Тому ми підкреслюємо, що зарубіжний досвід доводить ефективність досудового врегулювання спорів, що впливають із публічно-правових відносин.

Досліджуючи досудове вирішення спорів яке є досить новою в сфері судочинства, є необхідність активізації впровадження різних видів, способів та процедур досудового врегулювання спорів що обумовлена процесами демократизації усіх сфер діяльності держави, що дасть змогу зменшити рівень конфліктності взаємовідносин між державою і фізичними та юридичними особами. Крім того, процедури досудового врегулювання спорів зможуть забезпечити оперативність та економічність процедур подолання наявних спорів, не доводячи їх до представлення у формі позовної заяви або до процедур судового провадження.

Саме тому поширення альтернативних форм врегулювання спорів на публічно-правову сферу та аналіз застосування експериментальної процедури досудового врегулювання спорів, віднесених до юрисдикції адміністративних судів, здійснена лише в окремих публікаціях О. Белінської, Н. Задираки, В. Кузьмишина, Л. Лічмана, М. Мельника, С. Росятинського, К. Продіуса, О. Стефанова, Л. Юхненка. Таким чином, на теперішній час розпочато пошук оптимальної моделі альтернативних адміністративно-судочинству способів розв'язання адміністративно-правових спорів

Ми погоджуємося з професором Миронюк Р.В., який зазначає «судове вирішення будь-яких публічно-правових спорів в адміністративних судах є останнім етапом врегулювання спірних правовідносин, що породжує необхідність винайдення ефективних способів досудового їх вирішення» [2]. Оскільки нові форми вирішення позасудового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень є доцільними в системі ефективного вирішення справ.

Дотично на це вказує і норма ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України «Право на звернення до суду та способи судового захисту», яка чітко визначає, що «захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері

публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» [3]. Інша норма Кодексу адміністративного судочинства (Ст. 17 КАСУ) визначає, «Основні положення досудового врегулювання спорів» прямо вказує на те, що «сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом» [3].

Аналізуючи практику Верховного Суду, а саме аналізу норм Верховного Суду (постанова від 26 березня 2020 року у справі № 1.380.2019.002643), яка дає визначення, 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. Ця норма визначає можливість застосування або незастосування інституту досудового врегулювання спорів, що є виключним правом особи, за винятком встановлених у законі випадків [4].

Досліджуючи судову практику, підкреслимо, на відсутність різниці між «досудовим порядком вирішення спору» та «позасудовим порядком вирішення спору». Рішення від 14 березня 2018 р. у справі № 826/11063/17, Київський апеляційний адміністративний суд зазначив, що під досудовим вирішенням спору слід розуміти врегулювання спірних питань між сторонами у позасудовому порядку (тобто будь-якому не судовому порядку). Отже, досудове врегулювання спору поширюється на правовідносини, якщо такі можна врегулювати не звертаючись до суду, а не лише на спірні питання, як зазначає позивач, які виникають із договірних правовідносин, що є вузьким розумінням поняття досудового врегулювання спору, і, як правило, поширюється на господарські правовідносини.

Викладена позиція узгоджується зі ст. 17 КАС України, де чітко визначені основні положення досудового врегулювання спору, зокрема, якщо сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом [5].

Дослідивши це питання через призму нормативно правового забезпечення та судової практики, хочемо зазначити, що законодавством України визначено можливість досудового порядку вирішення адміністративного спору як альтернативного (рекомендованого), а не обов'язкового способу його вирішення; в той же час чіткого нор-

мативного визначення видів, способів та процедур його урегулювання не визначено.

Втім аналіз законодавства дає можливість констатувати, що в Україні існують законодавчі основи досудового порядку вирішення адміністративно-правових спорів, наведемо деякі приклади. Так в Главі 24 «Оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення [6] закріплено процедуру оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення відповідно до якої «постанову органу (посадової особи) суб'єкта владних повноважень про накладення адміністративного стягнення можна оскаржити у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі). Відповідно до ст. 293 КУпАП «орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень: залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення; скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; скасовує постанову і закриває справу; змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено [6].

Як приклад хочемо продемонструвати норму законодавства досудового порядку вирішення адміністративного спору як процедуру оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників, яка урегульована главою 4 Митного кодексу України [7]. Зокрема відповідно до ст. 25 Митного кодексу «Порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників до посадових осіб та органів вищого рівня» рішення, дії чи бездіяльність посадової особи митного органу оскаржуються до посадових осіб вищого рівня.

Враховуючи вищевикладене зауважимо, що найбільш сучасним нормативним актом, який частково унормовує процедуру досудового вирішення публічно-правового спору через процедуру оскарження є Закон України «Про адміністративну процедуру» [8]. Ним визначено процедуру вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів, а розділ VI «Адміністративне оскарження» регламентує особливості оскарження прийнятого суб'єктом владних повноважень адміністративного акту в результаті адміні-

стративної процедури, а саме: право на оскарження, суб'єкт розгляду скарги, форму та зміст скарги, порядок її подання та розгляду. Цей нормативний акт найбільш повно регламентує процедуру досудового вирішення публічно-правового спору, предметом якого є рішення суб'єкта владних повноважень у формі адміністративного акту, однак не регламентує порядок оскарження дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень як предмету оскарження.

Хочемо підкреслити, що досудове (позасудове) врегулювання адміністративних спорів здійснюється поза межами судового процесу, тобто без участі судді. Однак аналіз законодавства, зокрема КАСУ, дає підстави для ствердження, що позасудовий порядок вирішення таких спорів можливий навіть після подання адміністративного позову до суду та відкриття провадження у справі. Зокрема, стаття 180 «Підготовче засідання» Глави 3 «Підготовче провадження» КАСУ вказує на те, що у підготовчому засіданні суд має з'ясовувати, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення, провести позасудове врегулювання спору шляхом медіації або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді [3].

Відповідно процедура позасудового врегулювання спору шляхом медіації є виключно позасудовою процедурою. Однак процедуру примирення сторін адміністративно-правового спору можна розглядати як процедуру врегулювання спору за участі судді – тобто судову процедуру, так і позасудову процедуру врегулювання спору за участі посередники (медіатора), або за ініціативою однієї із сторін спору. Так, судова процедура примирення визначена ст. 190 КАСУ:

– по преше, сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін. Сторони можуть примиритися на умовах, які виходять за межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. Умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень;

– по друге, за клопотанням сторін суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення;

– по третє, умови примирення сторони викладають у заяві про примирення сторін. Заява про примирення сторін може бути викладена у формі єдиного документа, підписаного

сторонами, або у формі окремих документів: заяви однієї сторони про умови примирення та письмової згоди іншої сторони з умовами примирення;

– по четверте, до ухвалення судового рішення у зв'язку з примиренням сторін суд роз'яснює сторонам наслідки такого рішення, перевіряє, чи не обмежені представники сторін у праві вчинити відповідні дії;

– по п'яте, умови примирення сторін затверджуються ухвалою суду. Затверджуючи умови примирення сторін, суд цією самою ухвалою одночасно закриває провадження у справі» [3].

В результаті аналізу законодачих норм в сфері досудового вирішення спорів, хочемо зазначити, що законом передбачено підстави неприйняття судом умов примирення, зокрема в тих випадках, коли умови примирення суперечать закону чи порушують права чи охоронювані законом інтереси інших осіб або є невиконуваними; або одну зі сторін примирення представляє її законний представник, дії якого суперечать інтересам особи, яку він представляє. В такому випадку суд постановляє ухвалу про відмову у затвердженні умов примирення і продовжує судовий розгляд. Притому у разі невиконання ухвали суду про затвердження умов примирення вона може бути подана для її примусового виконання в порядку, визначеному законодавством для виконання судових рішень.

Висновки. В результаті дослідження з'ясовано, що законодавством України визначено можливість досудового порядку вирішення спору щодо примусового відчуження майна як альтернативного, а не обов'язкового способу його вирішення, в той же час чіткого нормативного визначення видів та способів та процедур його урегулювання не визначено. В результаті проілюстрованого аналізу чинного законодавства України, а також базуючись на результатах власного дослідження виокремлено такі способи досудового врегулювання такого виду адміністративно-правового спору: 1) здійснення адміністративних процедур оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; 2) здійснення адміністративних проце-

дур оскарження адміністративного акту суб'єкта владних повноважень щодо відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»; 3) медіації – поза-судова процедура врегулювання публічно-правового конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора.

Встановлено, що для удосконалення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів доцільно розширити зміст норм Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо регулювання процедури оскарження не тільки рішень суб'єкта владних повноважень у формі адміністративного акту, а також оскарження дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, без прийняття адміністративного акту, тобто розширити – предмет оскарження.

Список використаної літератури:

1. Білуга С. С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.
2. Миронюк Р. В. Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ: навч. посібник/заред. д.ю.н., професора Р. В. Миронюка. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 361 с. С. 7, с. 57.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
4. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 квітня 2020 р. у справі № 520/6589/19 URL: https://protocol.ua/ru/postanova_kas_vp_vid_17_04_2020_roku_u_spravi_520_6589_19 (дата звернення: 25.08.2022).
5. Materialy do finalnoho zakhodu proektu "Splyannia praktychnomu zapro vadhenniu mediatsii v Ukraini ta nalahodzhenniu vzaiemodii iz sudovoiu syste moi" (2016) (accessed: 06.10.2021) (in Ukrainian) .
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради*. 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.
7. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2012, № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552 № 4495-VI.
8. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. С. 13. Ст. 2675.

Moroz V. P., Pryimachenko D. V. Peculiarities of the administrative procedure for pre-trial settlement of disputes concerning the forced alienation of property

In the course of its functioning, the judicial system does not fully ensure compliance with all the principles and principles of administrative proceedings guaranteed by the Basic Law of Ukraine and other legislative acts. This situation arises, in particular, due to the large number of appeals to the administrative court to resolve public law disputes within its jurisdiction. However, with a view to relieving the judicial system, saving procedural resources for resolving those categories of cases which, given their legal status, cannot be resolved by any other institutions other than courts; saving financial resources of the parties to the dispute, as well as financial resources of the State, which, according to court decisions (if the court resolves the dispute not in favor of the subject of authority), are spent on reimbursement of legal aid, expert examinations, compensation for moral and material damage, etc., the legislation provides for procedures

The article examines the peculiarities of pre-trial consideration of administrative cases. The following research tasks are solved: clarification of the legal basis for pre-trial resolution of disputes regarding the forced alienation of property, the stages of the procedure for pre-trial resolution of this category of disputes are identified and the peculiarities of procedural actions aimed at resolving this category of dispute in a pre-trial order are revealed.

Key words: *pre-trial dispute resolution procedure, administrative appeal, administrative court, national legislation.*