

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2022-2.14>

І. О. Верба, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АЛЬТЕРНАТИВНИХ СПОСОБІВ ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена висвітленню питання щодо правової природи, значення, видів альтернативних способів врегулювання адміністративно-правових спорів у сфері публічно-правових відносин. У статті розглянуто теоретичні підходи щодо визначення поняття альтернативних способів врегулювання адміністративно-правових спорів та їх змісту. Робиться висновок, що під альтернативними способами вирішення адміністративно-правових спорів у сфері публічно-правових відносин слід розуміти врегульований у законодавстві комплекс способів врегулювання таких спорів, відмінний від адміністративного судочинства. Звертається увага, на те, що звертаючись до суду, особа має розуміти, що судовий процес може бути довготривалим та фінансово-затратним, а в окремих випадках може і не відбутися поновлення порушеного права, свободи чи інтересу, за захистом якого звернулася особа. Також, залишаються проблемними питання щодо належного виконання судових рішень. У зв'язку з чим, як у світі, так і в Україні існують альтернативні способи врегулювання спорів, що можуть відбуватися як у досудовому так і позасудовому порядку. Обґрунтовується, що альтернативні способи врегулювання адміністративно-правових спорів передбачають присутність незалежної, нейтральної сторони, зацікавленої у результатах вирішення спору, і відсутність суду чи органів державної влади, як суб'єкта врегулювання конфлікту. Поряд з цим, аналіз вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства дозволяє зробити висновок про те, що альтернативні способи врегулювання спорів у сфері публічно-правових відносин мають певні особливості, які, у тому числі стосуються й суб'єктного складу, основними учасниками якого є суд або орган публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, публічно-правові відносини, альтернативні способи вирішення спору, досудове врегулювання, медіація.

I. O. Verba. Concepts and features of alternative methods of settlement of administrative-legal disputes in the sphere of public-legal relations

The article is devoted to the clarification of the legal nature, meaning, types of alternative ways of settling administrative-legal disputes in the field of public-legal relations. The article examines theoretical approaches to defining the concept of alternative ways of settling administrative-legal disputes and their content. It is concluded that alternative ways of resolving administrative-legal disputes in the field of public-legal relations should be understood as a complex of ways of settling such disputes regulated in legislation, different from administrative proceedings. Attention is drawn to the fact that when applying to the court, a person must understand that the legal process can be long-term and financially expensive, and in some cases, the violation of the right, freedom or interest, for the protection of which the person applied for, may not be restored. Also, issues regarding the proper execution of court decisions remain problematic. In connection with this, both in the world and in Ukraine, there are alternative ways of settling disputes, which can take place both in pre-trial and out-of-court procedures. It is substantiated that alternative methods of settlement of administrative-legal disputes involve the presence of an independent, neutral party interested in the results of the dispute resolution, and the absence of a court or state authorities as a subject of conflict settlement. Along with this, the analysis of domestic administrative-procedural legislation allows us to conclude that alternative methods of dispute settlement in the field of public-legal relations have certain features, which, among other things, relate to the subject structure, the main participants of which are the court or body public administration. It is worth noting that in other countries, alternative conflict resolution is an established practice, and in cases expressly provided for in the legislation, a mandatory procedure for pre-trial dispute resolution. In connection with this, the use of alternative dispute resolution methods in Ukraine is of scientific and practical interest.

Key words: administrative-legal dispute, public-legal relations, alternative methods of dispute resolution, pre-trial settlement, mediation.

Постановка проблеми. Як впливає з положень Конституції України кожен має право на звернення до суду за захистом своїх прав. Однак, звертаючись до суду, особа має розуміти, що судовий процес може бути довготривалим та фінансово-затратним, а в окремих випадках може і не відбутися поновлення порушеного права, свободи чи інтересу, за захистом якого звернулася особа. Адже, залишаються проблемними питання щодо належного виконання судових рішень. У зв'язку з чим, як у світі, так і в Україні існують альтернативні способи врегулювання спорів, що можуть відбуватися як у досудовому так і позасудовому порядку. Переваги альтернативних способів врегулювання спорів очевидні, це економія коштів та часу, а також гарантія швидкого поновлення порушених прав.

Варто зазначити, що в інших країнах альтернативне врегулювання конфліктів є усталеною практикою, а у випадках, прямо передбачених у законодавстві, обов'язковою процедурою досудового вирішення спорів.

У зв'язку з чим науковий та практичний інтерес має значення застосування в Україні альтернативних способів вирішення спорів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Питанням альтернативних способів врегулювання адміністративно-правових спорів у сфері публічно-правових відносин було висвітлено у роботах В. М. Бевзенка, О. В. Белінської, С. С. Білуги, Н. Л. Бондаренко-Зелінської, Д. Л. Давиденка, О. М. Михайлова, Т. О. Подковенко, Ю. Д. Притики, Г. Й. Ткача, Г. О. Ульянова, А. М. Шохіна, К. А. Шумової та ін. Разом з тим в науці адміністративного права все ж залишаються недостатньо висвітлені питання щодо правової природи, значення, видів альтернативних способів врегулювання адміністративно-правових спорів у сфері публічно-правових відносин.

Метою статті є з'ясування змісту та сутності альтернативних способів врегулювання адміністративно-правових спорів у сфері публічно-правових відносин.

Викладення основного матеріалу. Однією із ознак, які притаманні правовим спорам, є можливість їх розглянути та вирішити за допомогою спеціальних процедур. Механізм такого розгляду та врегулювання може бути реалізовано у судовому та позасудовому порядку. Сторони правового спору мають самостійно обрати способи, який на їх думку, є доцільними для врегулювання правового спору та такими, що не суперечать закону. Конституція України містить положення щодо права кожного захищати свої права і свободи від порушень способом, що не заборонений законом. Поряд з цим, згідно із законодавством, в Україні переважає судова форма вирішення правових спорів. Згідно із нормами ст. 55 Конституції України кожному гарантується доступ до правосуддя, право розглянути правовий спір неупередженим та незалежним судом.

Досліджуючи питання альтернативного врегулювання спорів у сфері публічно-правових відносин, варто розпочати з аналізу такого поняття як «альтернатива», який у словниках тлумачиться, як наявність чи/та необхідність вибору між двома або кількома можливостями, що виключають одна одну [1]. Отже, «альтернатива» - це право вибору між двома або більше варіантами. В даному випадку, мова йде про інші, порівняно із судовими, способами захисту прав на законних інтересів [2, с. 72.]. При цьому досудовий порядок врегулювання спору у сфері публічно-правових відносин передбачає також адміністративний спосіб оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Також в юридичній науці існує певна понятійна плутанина, коли мова йде про такі поняття, як «медіація», «врегулювання спору за участю судді», «альтернативні способи врегулювання спорів», «позасудові способи вирішення спорів» тощо. З цього приводу варто зазначити, що більшість способів альтернативного врегулювання спорів є такими, що спрямовані на примирення сторін конфлікту. Як зазначається у науковій літературі, метою способів альтернативного врегулювання конфлікту є взаємоприйнятне врегулювання та вирішення суперечностей на основі добровільного волевиявлення сторін. Виходячи з такого розуміння спрямованості даних способів вважаємо, що запозичене з американської доктрини поняття «альтернативне вирішення спору» не цілком точно відображає суть таких процедур. Такої ж позиції дотримуються окремі дослідники та досить влучно їх обгрунтовують і наводять такі аргументи: 1) вони не завжди є альтернативою судового розгляду, не замінюють, а лише доповнюють його. Ці процедури можуть використовуватися в рамках судової системи, а можуть взагалі застосовуватися і за відсутності наміру сторін починати судовий розгляд; 2) їх метою є не вирішення спору, а врегулювання конфлікту; 3) поняття «альтернативне вирішення спорів» зазвичай застосовується по відношенню до третейського розгляду, як до змагального процесу, метою якого все ж таки є примирення сторін. Тому, поняття «альтернатива» тлумачиться як інший варіант врегулювання конфлікту або вирішення спору, а ніж розгляд в державних судах чи органах державної влади, тобто альтернатива юрисдикційному захисту прав [2, с. 73].

За для об'єднання всіх способів, які є альтернативою офіційному правосуддю та адміністративному захисту, варто підтримати Л.І. Галупову, що доцільним застосовувати міжнародно прийнятну аббревіатуру АВС (альтернативне вирішення спору) як комплекс способів захисту прав, що спрямовані на врегулювання конфлікту та на вирішення спору.

Захист прав свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин може здійснюватися за допомогою судового захисту, адміністративного захисту та самозахисту. Альтернативні способи вирішення адміністративно-правових спорів є, на нашу думку, способами самозахисту, коли особа може на власний розсуд обрати той чи «інший спосіб врегулювання конфлікту чи вирішення спору, який не заборонений законом та не суперечить моральним засадам суспільства [3, с.44].

В усьому світі функціонують різноманітні механізми врегулювання конфліктів, які називають способами АВС(альтернативне вирішення спору): для одних процедур характерним є те, що третя сторона приймає обов'язкове для сторін рішення (міжнародний арбітраж, третейський суд), для інших – характерно, що сторони самі приймають взаємоприйнятне рішення (медіація) [2,с. 86.].

Так, С. С. Немченко до альтернативних способів врегулювання спорів відносить: експертний висновок, переговори, переговори за участі посередника, примирення, медіація, медіація-арбітраж, незалежне вирішення, міні-процес, спрощений суд присяжних, установлення фактичних обставин справи, комісія з вирішення спорів, приватний суд, попередня незалежна оцінка, «суд із багатьма дверима», досудова нарада з вирішення спору тощо [5, с. 20].

Залежно від мети АВС виділяють направлені на: примирення сторін (примирні процедури); на вирішення спору (змагальні). Першочерговою метою примирних процедур є вичерпання конфлікту задля налагодження відносин між сторонами. Бурма С.К. визначає примирні процедури як правомірні способи врегулювання спорів із можливим залученням нейтральних третіх осіб [6, с.171]. Козирева В. П., Гаврилішин А. П характеризують примирні процедури як такі, що спрямовані на врегулювання правових конфліктів без залучення органів державної влади та ті, що не суперечать чинному законодавству [7, с.130]. На основі вищезазначеного, до примирні процедур можемо віднести: медіація, мирова угода, переговори, фасилітація, врегулювання спору за участю судді. Незважаючи на те, що врегулювання спору за участю судді є процедурою, яка може розпочинатись саме під час судового розгляду справи, на нашу думку, це є альтернативою судового рішення. Сторони виявляють бажання призупинити судовий розгляд справи для врегулювання (примирення) між собою конфлікту за посередництвом професіонального судді. Судове рішення не дає такого вибору сторонам та має імперативний характер, обов'язковий для виконання сторонами. До процедур, які спрямовані першочергово на вирішення спору відносять: третейський суд та міжнародний арбітраж. Під час даних процедур рішення, щодо спору приймає уповноважена на це сторонами особа. Збереження добрих, ділових стосунків не є основним завдання даних процедур, що є властивим для примирних процедур [2, с. 86.].

Відповідно до положень 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. Особи, які порушили права і законні інтереси інших осіб, зобов'язані поновити їх, не чекаючи пред'явлення позову.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 180 КАС України на стадії підготовчого провадження суд 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.

Таким чином, КАС України виділяє три види альтернативних способів вирішення публічно-правового спору: примирення сторін; позасудове врегулювання спору шляхом медіації; проведення врегулювання спору за участю судді.

Примирення сторін в КАС України передбачає, що 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.

Врегулювання спору за участю судді відбувається за правилами ст. 184-188 КАС України і є альтернативним методом вирішення спору, який знаходиться на розгляді відповідного суду, перебуває в провадженні судді, якого було визначено за допомогою автоматизованого розподілу справ між суддями та в якому суддя, використовуючи власні знання та вміння в рамках переговорів між сторонами допомагає досягнути їм згоди у вирішенні спору добровільно та самостійно, без застосування елементів примусу та без ухвалення судового рішення [8].

Медіацію можна визначити як альтернативний, добровільний спосіб вирішення спору на договірних засадах за допомогою медіатора або медіаторів, який сприяє виробленню взаємоприйняттого рішення для розв'язання конфлікту [9, с. 88]. Хоча в положеннях КАС України і вживається термін «медіація», однак процесуальний порядок медіації нормами кодексу не визначено. Звідси виникає багато питань, стосовно застосування медіації при вирішенні публічно-правових спорів, коли провадження у справі відкрито, тоб то почався судовий розгляд адміністративної справи. Також іншим проблемним моментом залишається співвідношення таких понять, «як врегулювання спору за участю судді» і «позасудове врегулювання спору шляхом медіації». Відповіді на ці питання законодавець не надає.

Створення законодавства про медіацію підвищить довіру суспільства до медіації, надасть можливість розвивати національну практику використання інституту медіації [10]. В юридичній науці існують думки, що оскільки в Україні відсутнє законодавче закріплення медіації в системі адміністративного судочинства, медіацію варто розглядати як адміністративну діяльність суддів, де процедуру можуть здійснювати або суддя, або спеціально підготовлений працівник апарату сулу (частина документообігу) [4, с. 47].

Ми вважаємо, що доповненн кодексу положеннями про медіацію не є доцільними. Існування у нормах КАС України врегулювання спору за участю судді, на нашу думку, слід вважати однією із моделей судової медіації.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що альтернативні способи врегулювання адміністративно-правових спорів передбачають присутність незалежної, нейтральної сторони, зацікавленої у результатах вирішення спору, і відсутність суду чи органів державної влади, як суб'єкта врегулювання конфлікту. Поряд з цим, аналіз вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства дозволяє зробити висновок про те, що альтернативні способи врегулювання спорів у сфері публічно-правових відносин мають певні особливості, які, у тому числі стосуються й суб'єктного складу, основними учасниками якого є суд або орган публічної адміністрації.

Під альтернативними способами вирішення адміністративно-правових спорів у сфері публічно-правових відносин слід розуміти врегульований у законодавстві комплекс способів врегулювання таких спорів,

відмінний від адміністративного судочинства. Перспективними, на нашу думку, є дослідження доцільності поширення судової медіації при вирішенні адміністративно-правових спорів.

Список використаних джерел:

1. Альтернатива / Словник іншомовних слів Мельничука / URL: <http://slovopedia.org.ua/42/53392/277204.html>.
2. Галупова Л.І. Альтернативні способи врегулювання конфліктів у сфері права інтелектуальної власності. Дис. канд. юрид.наук, Одеса, 2019. с. 224.
3. Діденко Л.В. Співвідношення судових та позасудових способів захисту цивільних прав. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки.* № 3. 2020. С.44-49.
4. Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві. *Вісник Вищого адміністративного суду України.* 2009. № 3. URL: <http://voas.gov.ua>.
5. Немченко С. С. До питання класифікації способів альтернативного вирішення спору. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція.* 2017. № 30 (1). С. 20-22.
6. Бурма С.К. Співвідношення понять «примирливі процедури» і «дружнє врегулювання» у міжнародному праві // *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* Випуск 32. Том 3.2015. С.168 - 171.
7. Козирева В.П., Гаврилішин А.П. Процедури примирення при вирішенні господарських спорів // *Юридичний вісник.* № 3 (36). 2015. С. 129-133.
8. Данилець Л.В. Процесуальний порядок врегулювання спору за участю судді. <http://dspace.opua.edu.ua/bitstream/handle/11300/14491/%D0%9C%D0%B0%D1%82%20%D0%BA%D1%80%20%D1%81%D1%82%20%D0%A6%D0%9F.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.
9. Міжнародний комерційний арбітражний суд // *Юридична енциклопедія: у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.). К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. Т.3: 792 с.*
10. Асоціація сімейних медіаторів України: офіційний веб-сайт. URL: <http://afmu.org.ua/pro-asociaciyu/>.