

СПОСОБИ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ БЕЗ ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ

Росул Олег Мирославович

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
м. Ужгород, Україна*

Сучасний державно-правовий розвиток України переживає трансформацію у відносинах між громадянами та суб'єктами владних повноважень. Події у політичній, економічній сферах життя, складність регулювання суспільних відносин і різноманітність поглядів та інтересів сторін у публічно-правових спорах створюють серйозні виклики для такого традиційного врегулювання публічно-правового спору як звернення до суду.

Досудове врегулювання публічно-правових спорів – це спеціально визначена в законі процедура, яка є передумовою звернення до суду з вимогою про вирішення спору по суті. У свою чергу, позасудове врегулювання спору ґрунтується на взаємній співпраці сторін, їхній здатності до діалогу, згоді до пошуку взаємовигідних рішень, а такий механізм враховує не лише правові аспекти справи, але й індивідуальні потреби учасників, що дозволяє знаходити дієві та прийнятні рішення. На сучасному етапі державотворення, важливим для України є створення системи, що сприяє або мотивує сторін до вирішення публічно-правових спорів без необхідності звертатися до суду.

У цьому контексті погоджуємось із думкою Р. В. Миронюка про те, що «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».¹ Ще в 1981 році Кабінет Міністрів Ради Європи прийняв Рекомендації державам-членам Ради Європи щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя № К (81) 7², відповідно до яких вказано на необхідність вживати заходів щодо полегшення чи заохочення, до примирення сторін чи дружнього врегулювання відносин до прийняття його до провадження у суді або в ході такого судового розгляду. Можливість та необхідність способів врегулювання публічно-правових спорів передбачені також статтею 17 КАС України³, яка прямо вказує на те, що сторони вживають заходів для

¹ Миронюк, Р. В. (2019). Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ. С. 276

² Рекомендація № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя (1981) взято з <https://court.gov.ua/userfiles/08.pdf>

³ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV. (2005).

досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом.

Аналіз законодавства та практики його застосування дають можливість виокремити різні альтернативні процедурні форми досудового та позасудового врегулювання публічно-правових спорів. Так, найбільш актуальним нормативно-правовим актом, який частково унормовує процедуру досудового вирішення публічно-правового спору через процедуру оскарження є Закон України «Про адміністративну процедуру». Згідно пункту 5 частини 1 статті 2 вищезазначеного Закону адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи. У свою чергу, адміністративна справа за пунктом 2 частини 1 статті 2 даного Закону – це справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом⁴.

Закон України «Про адміністративну процедуру» регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Розділ VI Закону України «Про адміністративну процедуру» регламентує особливості оскарження прийнятого суб'єктом владних повноважень адміністративного акту в результаті адміністративної процедури⁵. Погоджуємось із висновками науковців Коломоєць Т. О. Миронюк Р.В., Шарая А.А., які відмічають, що Закон України «Про адміністративну процедуру» в першу чергу регламентує процедуру розгляду адміністративних справ, пов'язаних зі зверненням громадян або юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень з метою отримання адміністративної послуги, і процедуру надання такої послуги, і тільки частково цим Законом регламентовано порядок здійснення так званих «конфліктних адміністративних проваджень», тобто проваджень пов'язаних з поданням та розглядом скарг на дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, а отже тих які складають основу досудового порядку вирішення публічно-правових спорів⁶. Отже, даний Закон регламентує загальну адміністративну процедури, в тому числі щодо досудового порядку вирішення адміністративно-правових спорів, яка включає такі стадії: звернення зі скаргою на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень; прийняття, реєстрація скарги та відкриття провадження по її розгляду; дослідження обставин справи та збирання доказів; розгляду та

⁴ Про адміністративну процедуру: Закон України № 2073-IX. (2022).

⁵ Про адміністративну процедуру: Закон України № 2073-IX. (2022).

⁶ Коломоєць Т.О., Миронюк Р.В., Шарая А.А. Сутність та зміст процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів essence and content of the procedure for pre-court settlement of administrative and legal disputes. (2022). С. 541

вирішення справи; прийняття рішення у справі у формі адміністративного акта; доведення адміністративного акта до відома заявника; забезпечення виконання прийнятого акта.

Наступним способом врегулювання публічно-правового спору без звернення до суду є передбачений адміністративно-деліктним законодавством порядок досудового оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення. Так, наприклад, в Главі 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення⁷ 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. Глава 4 Митного кодексу України⁸ встановлює можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, відповідно до якої будь-яка особа має право оскаржити рішення, дії або бездіяльність митних органів до митного органу вищого рівня, якщо вважає, що такими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено її права, свободи чи інтереси, створено перешкоди для їх реалізації або на неї незаконно покладено будь-які обов'язки.

Невід'ємним інструментом позасудового врегулювання публічно-правових спорів є можливість звернення до медіатора, яка урегульована Законом України «Про медіацію»⁹, який був прийнятий 16 листопада 2021 року. Згідно пункту 4 частини 1 статті 1 Закону України «Про медіацію» медіація – позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів.

Науковець О. М. Нечитайло вважає медіацію актуальним та доречним досвідом для вирішення адміністративних способів, тоді як суд повинен бути крайнім заходом вирішення конфлікту. Медіація у перспективі надасть змогу розвантажити суди, зменшивши навантаження на суддів, та збільшити ймовірність виконання рішень, дасть змогу заощадити час і гроші громадян та кошти державного бюджету¹⁰. Безумовно, Закон України «Про медіацію» визначив правові засади та порядок проведення медіації як позасудової процедури врегулювання конфлікту (спору), принципи медіації, статус медіатора, вимоги до його підготовки та інші питання, пов'язані з цією процедурою. Однак, можемо виділити низку чинників, які ускладнюють запровадження процедури позасудової медіації в публічних спорах. По-перше, учасники публічно-правового спору є нерівноправними суб'єктами. На відміну від приватно-правового спору, у публічно-правовому спорі стороною завжди виступає суб'єкт владних повноважень, який не має широкої

⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України № 8073¹-X. (1984).

⁸ Митний кодекс України: Закон України № 4495-VI. (2012)

⁹ Про медіацію: Закон України № 1875-IX. (2022).

¹⁰ Нечитайло О. За 10 років адміністративні суди довели життєву необхідність свого існування для громадян. (2016). С. 46–48.

свободи в медіації під час проведення переговорів. По-друге, у своїй діяльності адміністративний орган керується публічним інтересом і фактично позбавлений свободи у прийнятті рішень, що може призвести до звинувачення посадової особи у перевищенні повноважень під час укладення медіаційної угоди. По-третє, як наголошують Гришина Н. В., Ростовська К. В. відсутність гарантій у системі забезпечення виконання угод за результатами медіації є проблемою використання медіації для вирішення адміністративних спорів. На їх думку, відсутність механізму забезпечення виконання угоди на основі результатів медіації суттєво зменшує кількість звернень до процедури, оскільки ставить під сумнів її дієвість та доцільність¹¹. На нашу думку, належна адміністративна процедура медіації в публічно-правових спорів не може обмежуватися надмірно категоричними приписами, адже в такому разі фактично втрачається правова природа медіації як позасудового врегулювання спору та можливість її реалізації.

Отже, позасудові та досудові способи врегулювання публічно-правових спорів відіграють важливу роль у сучасному світі, допомагаючи забезпечити мирне та ефективне вирішення конфліктів. Їх застосування сприяє зміцненню взаєморозуміння, співпраці та відкритості органів публічної адміністрації, що є основою для побудови стійкого та гармонійного громадянського суспільства.

В результаті аналізу чинного законодавства України а також наукових досліджень можемо виокремити наступні способи врегулювання публічно-правових спорів без звернення до суду: 1) здійснення адміністративних процедур оскарження адміністративного акту суб'єкта владних повноважень, відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»; 2) здійснення передбаченого адміністративно-деліктним законодавством порядку досудового оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення; 3) медіація – позасудова процедура врегулювання публічно-правового спору, яка здійснюється за допомогою медіатора.

¹¹ Гришина Н. В., Ростовська К. В. Медіація в адміністративному судочинстві: міф чи реалії сьогодення. (2020). С. 187.