

РОЗДІЛ ІV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 343.98:343.61

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2021-3-04>

Судові й альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів: адміністративно-правове забезпечення

Коваленко Н. О.*аспірантка кафедри державно-правових дисциплін**та адміністративного права**Центральноукраїнський державний педагогічний університет**імені Володимира Винниченка**вул. Шевченка, 1, Кропивницький, Кіровоградська область, Україна**orcid.org/0000-0003-2796-5067**nata-urist@ukr.net*

Ключові слова: *публічно-правовий спір, судовий спосіб вирішення публічно-правових спорів, альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів.*

Захист прав, свобод та інтересів людини та громадянина, законодавче закріплення механізму їх реалізації є першочерговим обов'язком кожної демократично-правової держави. Важливим елементом цього механізму є створення ефективної правової системи, здатної забезпечити стандарти верховенства права у сфері захисту прав людини та громадянина у публічних правовідносинах, у т. ч. забезпечити реальну можливість оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Згідно із ч. 5 ст. 55 Конституції України кожному гарантується захист прав, свобод та інтересів від порушень і протиправних посягань будь-якими не забороненими законом засобами. Отже, як вбачається із конструкції цієї конституційної норми, існує можливість застосування способів захисту права, не передбачених процесуальними нормами. Можливість впровадження та подальшого застосування альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів певною мірою залежить від нормативно-правової бази щодо їх функціонування. Усвідомлення важливості застосування альтернативних судочинству способів вирішення спорів у сфері публічних правовідносин і їх урізноманітнення є показником зрілості правової системи держави, її готовності до співпраці, а також сприятиме зростанню рівня правової культури її громадян. Водночас сьогодні відсутня нормативно-правова база щодо регулювання альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, хоча певні кроки в цьому напрямку робляться – нині розроблено проект Закону «Про медіацію», який перебуває на розгляді у Верховній Раді України. Питання запровадження альтернативних способів вирішення спорів, зокрема у сфері публічних правовідносин, є надзвичайно актуальним у вітчизняній науці та практиці, а тому має ґрунтуватися на наукових розробках і потребує фундаментального підходу до законодавчого втілення. Актуальність цієї статті зумовлюється також основним завданням будь-якої демократичної держави створити ефективну систему захисту прав, свобод та інтересів людини та громадянина, побудовану на принципах законності та рівності всіх перед законом.

Автором проведено аналіз способів вирішення публічно-правових спорів і досліджено основні адміністративно-правові засади судового й альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері публічного адміністрування. Під час написання статті автором використовувалися системний метод наукового дослідження, а також метод аналізу і синтезу.

Judicial and alternative ways of resolving public disputes: administrative legal security

Kovalenko N. O.

*Postgraduate Student at the Department of State Legal Disciplines
and Administrative Law*

Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University

Shevchenko str., 1, Kropyvnytskyi, Kirovograd region, Ukraine

orcid.org/0000-0003-2796-5067

nata-urist@ukr.net

Key words: *public law dispute, judicial method of resolving public law disputes, alternative ways of resolving public law disputes.*

The topic of protection of human and civil rights, freedoms and interests, legislative consolidation of the mechanism of their implementation, occupies a leading place in modern society and is the primary duty of every democratic state governed by the rule of law. An important element of this mechanism is, in particular, the creation of an effective legal system capable of ensuring the rule of law in the field of human and civil rights in public relations, including providing a real opportunity to appeal against court decisions, actions or omissions. According to part five of Art. 55 of the Constitution of Ukraine, everyone is guaranteed the protection of their rights, freedoms and interests from violations and unlawful encroachments by any means not prohibited by law. Thus, as can be seen from the construction of this constitutional norm, there is a possibility of applying methods of protection of the right not provided by procedural norms. The possibility of introduction and further application of alternative methods of resolving public law disputes to some extent depends on the legal framework for their functioning. Awareness of the importance of using alternative litigation methods in the field of public relations and their diversification is an indicator of the maturity of the legal system of the state, its willingness to cooperate, and will contribute to the level of legal culture of its citizens. At the same time, there is currently no legal framework for regulating alternative ways of resolving public disputes, although some steps are being taken in this direction – a draft Law on Mediation is currently being developed and is being considered by the Verkhovna Rada of Ukraine. The issue of introducing alternative dispute resolution, in particular in the field of public relations, is currently extremely relevant in domestic science and practice, and therefore should be based on deep scientific developments and requires a fundamental approach to legislation. The relevance of this article is also due to the main task of any democratic state to create an effective system of protection of human rights, freedoms and interests, built on the principles of legality and equality of all before the law.

The author analyzes the ways of resolving public law disputes and explores the basic administrative and legal principles of judicial and alternative ways of resolving public law disputes. The object of research is public relations that arise in the field of public administration. During the writing of the article the author used a systematic method of scientific research, as well as the method of analysis and synthesis.

Серед правових спорів особливе місце займають спори фізичних і юридичних осіб з органами державної влади й органами місцевого самоврядування під час здійснення ними владних повноважень, адже особа, вступаючи у правовідносини з органами влади, перебуває у підпорядкуванні цим органам, які можуть визначати права й обов'язки особи. Споры такого типу в Кодексі адміністративного судочинства України названо публічно-правовими.

Питання визначення сутності та змісту, процедур і способів вирішення публічно-правового спору неодноразово ставали предметом наукового аналізу багатьох вчених – представників адміністративно-правової науки: В. Авер'янова, З. Красіловської, О. Бринцева, М. Жернакова, І. Завальнюк, Н. Боженко, Е. Катаєва, С. Ківалова, І. Коліушка, В. Кривцова, О. Кузьменко, Р. Куйбіди, С. Корінного та інших науковців.

У зв'язку з відсутністю єдиного правового поля, у якому би регулювалися питання функціонування судового й альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, теоретична розробка цього питання набуває особливого значення.

Метою статті є аналіз способів вирішення спорів у сфері публічних правовідносин і визначення основоположних адміністративно-правових засад судового й альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів.

Виклад основного матеріалу. Конституція України проголошує Україну демократично-правовою державою, в якій утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Звернення до суду вважається основним способом захисту порушених прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної влади. Судовий спосіб вирішення публічно-правових спорів базується на ст. 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. На забезпечення цього права і спрямоване адміністративне судочинство.

Згідно із ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України публічно-правовий спір – це спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, у т. ч. на виконання делегованих повноважень, і який виник у зв'язку із виконан-

ням або невиконанням такою стороною зазначених функцій. Суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у т. ч. на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України). Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [2].

Отже, до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом котрих є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), прийнятих або вчинених ними під час здійснення владних управлінських функцій, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Відповідно до ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, а ст. 125 Конституції України передбачено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди [1].

Поряд із адміністративно-правовим забезпеченням судового способу вирішення публічно-правових спорів одним із перспективних напрямів удосконалення порядку їх розгляду й вирішення є запровадження альтернативних (позасудових, досудових, квазісудових) способів врегулювання та вирішення конфліктів між учасниками публічно-правових відносин.

Альтернативне вирішення правових спорів – це сукупність прийомів і методів позасудового врегулювання спорів, внаслідок застосування яких сторони, що сперечаються, укладають взаємоприйнятну угоду. В усьому світі існує практика застосування альтернативних форм вирішення правових конфліктів, які виступають як альтернатива стосовно офіційного правосуддя.

Створення ефективної системи альтернативних способів вирішення спорів, у т. ч. публічно-правових, є важливим напрямком удосконалення правосуддя в Україні. Так, п. 5.4 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276 [3, с. 38], передбачено розширення

способів альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема шляхом практичного впровадження інституту медіації та посередництва, розширення переліку категорій справ, які можуть вирішуватися третейськими суддями.

Важливий акцент на запровадженні альтернативних способів врегулювання спорів у систему правосуддя держави зроблено у міжнародно-правових документах: п. 3 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(81)7, Рекомендації CM/Rec (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 р. у п. 39 та Рекомендації № R(86)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження у судах від 16 вересня 1986 р. [4, с. 46; 217].

Нині медіація є одним із найпопулярніших альтернативних способів врегулювання спорів (конфліктів) у розвинених країнах світу. Він передбачає залучення посередника (медіатора), котрий допомагає сторонам конфлікту налагодити процес комунікації, проаналізувати конфліктну ситуацію таким чином, щоб сторони самостійно змогли обрати той варіант рішення, який задовольнить інтереси та потреби обох учасників спору. Провівши ґрунтовне вивчення питання щодо впровадження медіації в адміністративний процес, С.О. Корінний дійшов висновку, що «в адміністративному процесі України запроваджено лише інтегровану модель медіації, і з огляду на світовий досвід доведено, що для подальшого розвитку цього інституту було б ефективним також запровадити в адміністративний процес і асоційовану модель медіації, під час якої суддя є лише її ініціатором, а реалізатором є незалежний від суду, сторонній посередник, котрим може бути як професійний приватний медіатор із відповідною ліцензією, уповноважений державою здійснювати діяльність із проведення медіації в порядку, встановленому законом (на кшталт приватного виконавця), так і уповноважений посередник від органу державної влади чи місцевого самоврядування залежно від категорії спору» [5, с. 195]. Варто зазначити, що «публічно-правові спори, які вирішуються у порядку адміністратив-

ного судочинства, часто називають немедіабельними, тобто такими, що не можуть бути вирішені шляхом застосування медіації. Основною перешкодою для запровадження медіації як альтернативного способу вирішення публічно-правового спору науковці вважають суб'єктний склад сторін спору, а саме те, що однією стороною завжди буде орган державної влади, котрий зобов'язаний діяти відповідно й у межах закону, що обмежує його здатність приймати рішення в переговорному процесі медіації» [6, с. 142]. Водночас, спираючись на позитивний зарубіжний досвід, науковці доводять можливість запровадження таких процедур і в нашій державі. Так, З.В. Красіловська вважає, що «саме державні органи мають бути більш зацікавлені у процедурі врегулювання спору альтернативним методом, а у разі ініціативи з боку фізичних чи юридичних осіб пропозиція має бути прийнята, тоді як судовий розгляд спору повинен виступати останнім засобом захисту порушених прав» [6, с. 149].

Висновки і перспективи подальших розробок. За результатами проведеного дослідження варто зробити висновки, що на сучасному етапі розвитку української держави та права основним способом вирішення публічно-правових спорів залишається судовий захист, проте, незважаючи на проблеми впровадження та проведення альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, становлення таких інститутів відіграватиме важливу роль у розвитку правової культури суспільства, допоможе розвантажити систему адміністративних судів і сприятиме мирному вирішенню публічно-правових спорів. На державному рівні визначено необхідність реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципу верховенства права та забезпечення функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейським цінностям і стандартам захисту прав людини [3, с. 38]. Одним із ключових векторів розвитку правосуддя в Україні є удосконалення адміністративно-правових засад судового й альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р (зі змінами). *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 05.04.2021).
2. Кодекс адміністративного судочинства. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 05.04.2021).
3. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 р. №276/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 41. С. 38.
4. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ, 2015. 708 с.

5. Корінний С.О. Впровадження медіації в адміністративний процес України : дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2019. 243 с.
6. Красіловська З.В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. Одеса, 2017. 221 с.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy. (1996, June 28). [Constitution of Ukraine]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].
2. Kodeks administratyvnoho sudochynstva. (2005. July 06). [Code of Administrative Procedure]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35–37, 446. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> [in Ukrainian].
3. Pro Stratehiiu reformuvannia sudoustroiu, sudochynstva ta sumizhnykh pravovykh instytutiv na 2015–2020 roky. (2015). [On the Strategy for Reforming the Judiciary, Judiciary and Related Legal Institutions for 2015–2020]. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 20.05.2015 r. № 276/2015. *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*, 41, 38 [in Ukrainian].
4. Ievropeiski ta mizhnarodni standarty u sferi sudochynstva. (2015). [European and international standards in the field of justice]. Kyiv [in Ukrainian].
5. Korinnyi, S.O. (2019). Vprovadzhennia mediatsii v administratyvnyi protses Ukrainy. [Introduction of mediation in the administrative process of Ukraine]. Candidate's thesis. Uzhhorod [in Ukrainian].
6. Krasilovska, Z.V. (2017). Stanovlennia instytutu mediatsii v systemi publichnoho upravlinnia. [Formation of the institute of mediation in the system of public administration]. Candidate's thesis. Odesa [in Ukrainian].