

UDC (УДК) 342.565.4.741
JEL Classification: K 10; K 23

Бондаренко Вікторія Анатоліївна,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри іноземних мов та культури фахового мовлення
Львівського державного університету внутрішніх справ
e-mail: qwsrty0304@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-2326-4394

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ФОРМ ПОЗАСУДОВОГО ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ

Анотація. Розкрито теоретичні підходи щодо поняття та видів форм позасудового вирішення адміністративних спорів. Проаналізовано адміністративно-процесуальні аспекти вирішення адміністративних спорів, діяльність органів виконавчої влади та інших уповноважених суб'єктів, спрямовану на подолання розбіжностей, що очевидні з адміністративних правовідносин. Розглянуто адміністративний спір у контексті можливих розбіжностей щодо реалізації, надання або порушення прав, свобод чи законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Охарактеризовано діяльність щодо вирішення спору, яка передбачає захист або відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу. Окреслено напрями вирішення адміністративного спору – медіація (посередництво), діяльність омбудсмена, процедуру примирення.

Ключові поняття: адміністративний спір, адміністративно-процесуальне право, позасудове вирішення, форми позасудового вирішення.

Bondarenko Viktoriia,

Candidate of Law,
Associate Professor of the Department of Foreign Languages
and the Culture of Professional Communication
Lviv State University of Internal Affairs
e-mail: qwsrty0304@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-2326-4394

ESSENCE AND TYPES OF FORMS OF OUT-OF-COURT SETTLEMENT OF ADMINISTRATIVE DISPUTES

Abstract. Since the signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in the field of interaction between entities with public authority powers, there have been changes. A large number of normative and legal acts in the field of public administration are adopted; they affect the rights, freedoms and legal interests of individuals and legal entities, and complicate administrative procedures, participants of which are citizens and organizations. At the same time, the normative restructuring of public administration calls for the consistent establishment of legal technologies for resolving administrative disputes, the development of new forms of social co-operation, such as reconciliation and mediation. The significance of out-of-court forms of resolving administrative disputes through reconciliation and mediation procedures in protecting the rights, freedoms and legal interests of individuals and legal entities is evident. These forms provide a qualitative, timely, cost-effective and confidential solution to administrative disputes. This is important because it allows reducing the court commitments, avoiding material costs associated with the implementation of court proceedings, and avoiding the tendency of court decisions in favor of the state.

The article deals with theoretical approaches concerning the essence and types of forms of out-of-court settlement of administrative disputes. The administrative-procedural aspects of the solution of administrative disputes, the activity of executive authorities and other authorized entities, aimed at overcoming the differences arising from administrative legal relations are analyzed. The administrative dispute is considered in the context of possible differences in the implementation, provision or violation of the rights, freedoms or legitimate interests of individuals and legal entities. The activity on resolving a dispute, which provides protection or restoration of

violated law, freedom or legal interest, is described. The directions of the administrative dispute resolution are outlined; they are mediation, ombudsman activity, reconciliation procedure.

Key concepts: administrative disputes, administrative-procedural law, extrajudicial decision, forms of out-of-court settlement.

DOI 10.32518/2617-4162-2019-3-104-109

Вступ

З моменту підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у сфері взаємодії суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями, відбулися великі зміни. Законодавство в цій сфері розвивається стрімко, приймається значна кількість нормативно-правових актів у сфері публічного управління, які зачіпають права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, відбувається ускладнення адміністративних процедур, учасниками яких є громадяни та організації. Водночас, нормативна перебудова публічного управління зумовлює необхідність послідовного закріплення правових технологій вирішення адміністративних спорів, вироблення нових форм соціального співробітництва, зокрема, таких, як примирення та медіація (посередництво). Значущість позасудових форм вирішення адміністративних спорів за допомогою процедур примирення та медіації (посередництва) в захисті прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб очевидна. Ці форми дозволяють забезпечити якісне, своєчасне, з найменшими витратами та збереженням конфіденційності вирішення адміністративних спорів. Це важливо, оскільки дозволяє знизити завантаженість судів, уникнути матеріальних витрат, пов'язаних із здійсненням судового провадження, уникнути тенденційності прийняття судових рішень на користь держави.

1. Форми позасудового вирішення адміністративних спорів

Європейські інтеграційні прагнення суспільства та держави на сучасному етапі розвитку Української держави закономірно породжують нові вимоги до державно-правових та соціальних інститутів і явищ в Україні [1, с. 352]. Виявлення сутності позасудового вирішення адміністративних спорів передбачає визначення поняття позасудового вирішення адміністративного спору та форм вирішення адміністративного спору. Поняття форми вирішення адміністративного спору відповідає філософському розумінню форми та загальному поняттю правової форми, що корелює з поняттям структури. Як правило, поняття форми подається спільно з поняттям змісту. Зміст і форма – це філософські категорії, у взаємозв'язку яких зміст, як визначальна сторона цілого, представляє собою

єдність всіх складових елементів об'єкта, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, суперечностей і тенденцій, а форма є способом існування та вираження змісту. Термін форма передбачає спосіб існування, вираження та перетворення змісту. У праві визначення форми знайшло вираження в понятті форми права, яке використовується в теорії права для відображення існуючої юридичної реальності, що складається в процесі суспільного розвитку, вказуючи на специфічні способи організації (оформлення) національно-правового буття.

Форма вирішення адміністративного спору – це зовнішнє вираження дій і рішень, що мають юридичне значення, спрямованих на вирішення адміністративного спору. Вирішення адміністративного спору отримує практичне втілення в діяльності уповноважених суб'єктів. Відповідно, якщо адміністративний спір представляє конфлікт, то вирішення спору є діяльністю щодо подолання конфлікту, а форма вирішення спору – зовнішнє вираження такої діяльності.

Адміністративний спір передбачає можливість розбіжності щодо реалізації, надання або порушення прав, свобод чи законних інтересів, тоді як вирішення спору передбачає діяльність щодо захисту або відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу, що має встановлену законом форму. У спеціальній літературі запропоновані різні підходи до поняття позасудового вирішення адміністративних спорів.

Вирішення адміністративного спору отримує вираження у межах провадження щодо вирішення адміністративних спорів. Таке провадження є діяльністю суб'єктів адміністративної влади (органів виконавчої влади та інших уповноважених органів). Це провадження пов'язане з розглядом та вирішенням адміністративних справ, що виникають з адміністративно-правових відносин. Індивідуально-конкретні справи, які стають предметом адміністративного спору, розглядаються у межах встановленого законом порядку, в основі якого є права процедура.

Результат розгляду адміністративної справи отримує вираження в формі правозастосовного акта. Спочатку доктрина адміністративного процесу була представлена двома концепціями – юрисдикційною та управлінською.

У першому випадку адміністративний процес представляється як діяльність із вирішення спорів, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, що не перебувають у відносинах службового підпорядкування, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу.

Як вказує М. Джафарова, актуалізований змістовний аспект адміністративного процесу обмежує його розглядом суперечок і застосуванням адміністративного примусу, становить систему правових відносин, які виникають між адміністративним судом, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень, фізичними чи юридичними особами з іншого, щодо розгляду та вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у визначеному адміністративним процесуальним законодавством порядку [2, с. 93].

У другому випадку адміністративний процес трактується як врегульований правом порядок вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління органами виконавчої влади України, а в передбачених законом випадках й іншими уповноваженими суб'єктами.

Розвиток вітчизняного законодавства зумовив формування трьох концепцій адміністративного процесу – управлінської, судової та комплексної. Судова концепція отримала розвиток, зокрема, в роботах В. Бевзенка [3]. Комплексна концепція описана в останніх роботах В. Авер'янова й інших авторів.

Слід зазначити, що позасудовий розгляд адміністративного спору не може розглядатися у межах судової концепції, оскільки з цього погляду таке провадження може трактуватися виключно як управлінська діяльність уповноважених суб'єктів, що реалізується у встановлених процедурних формах. Водночас провадження щодо адміністративно-правових скарг і суперечок може бути розглянуто в межах управлінської та комплексної концепції адміністративного процесу.

У доктрині адміністративного права описана видова специфікація форм позасудового вирішення адміністративного спору. Зокрема, автори вказують на досудові, позасудові, недержавні, неюрисдикційні, доюрисдикційні, претензійні або погоджувальні, неформальні або квазіюрисдикційні форми [4].

У науковій літературі пропонують використовувати такі категорії: дружнє врегулювання спорів, позасудові способи вирішення та врегулювання спорів, автономне врегулювання суперечок, приватні (недержавні) процедури вирішення та врегулювання спорів.

Відповідно до сучасних реалій правової теорії і практики можна відзначити різні

форми вирішення адміністративних спорів у позасудовому порядку. До таких можна віднести: позасудове вирішення адміністративного спору державними органами або органами місцевого самоврядування і їх посадовими особами, медіацію (посередництво), діяльність омбудсмена, процедуру примирення сторін. Водночас обмеження у виникненні нових форм немає.

Позасудове вирішення спорів державними органами або органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, як правило, здійснюється, коли втручання суду не потрібно або якщо ця процедура обов'язкова до судового втручання відповідно до закону.

Наприклад, згідно з Податковим кодексом України, акти податкових органів ненормативного характеру, дії або бездіяльність посадових осіб (за винятком актів ненормативного характеру, прийнятих за підсумками розгляду скарг, апеляційних скарг, актів ненормативного характеру центрального органу виконавчої влади, уповноваженого з нагляду та контролю у сфері податків і зборів, дій або бездіяльності посадових осіб) можуть бути оскаржені в судовому порядку тільки після їх оскарження до вищого податкового органу в порядку, встановленому Податковим кодексом. Це дозволяє застосовувати більш широкі форми позасудового вирішення адміністративних спорів. Зокрема, цікавим видається дослідження О. Бондаренка, який виділяє дві групи альтернативних форм досудового врегулювання спорів, що впливають з податкових правовідносин: перша охоплює превентивні процедури; друга – таку форму, як медіація, що має місце вже безпосередньо після виникнення спірних ситуацій, оскарження актів податкових органів, дій або бездіяльності їх посадових осіб [5, с. 118].

На нашу думку, ідея досить оригінальна – визнання превентивної процедури формою вирішення спору, що впливає з податкових правовідносин. Водночас така форма не може бути включена в систему способів позасудового вирішення спору, оскільки на цій стадії формування конфлікту ще не сформовані суспільні відносини, що визначають об'єкт і предмет спору, а звідси неможливо визначити і вибрати ефективну форму вирішення конфлікту. Однак для профілактики та підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, зокрема податкових органів, ідея вельми корисна, подальша розробка механізму превентивних процедур в сфері податкових й інших правовідносин, є досить актуальною.

2. Процесуальні аспекти вирішення адміністративних спорів

Примирення сторін – тема, якій приділяється чимало уваги в наукових дослідженнях. Примирення сторін розглядається вченими в різних аспектах: з погляду принципів диспозитивності та законності, як підставу для припинення провадження, спосіб врегулювання спору тощо.

Ґрунт для досліджень процедури примирення сторін істотно збагатився за рахунок поширення ідей використання альтернативних способів вирішення спорів, впровадження в судочинство процедур примирення, допустимості альтернативного врегулювання адміністративних спорів, примирення в виконавчє провадження. Ця тема дуже перспективна для досліджень, розробки інноваційних пропозицій для вдосконалення законодавства та правозастосовчої практики. Процедура примирення сторін представляє спосіб мирного врегулювання спору, який виник із певних адміністративних правовідносин, у формі письмової угоди.

Медіація (посередництво), в аспекті адміністративного спору, заслуговує особливої уваги українських вчених і фахівців [6].

Процедурою медіації є спосіб врегулювання суперечок за сприяння медіатора на основі добровільної згоди сторін для досягнення взаємоприйнятого рішення. Медіатором визнається незалежна фізична особа, незалежні фізичні особи, які залучаються сторонами як посередники у врегулюванні спору для сприяння у виробленні рішення за змістом спору.

Варто відзначити, що в науці процесуального права існують прихильники та противники альтернативної процедури врегулювання спорів шляхом медіації. Омбудсмен (швед. ombudsman – представник чийось інтересів) – спеціально обрана (призначена) посадова особа для контролю дотримання прав людини різними адміністративними органами, а в деяких країнах – приватними особами та об'єднаннями.

Діяльність омбудсмена регулюється Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 № 776/97-ВР. Відповідно до Закону омбудсмен здійснює контроль, веде розслідування з позицій законності, ефективності, доцільності, справедливості, розглядає скарги громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, які перебувають на території України [7]. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини розглядає скарги на рішення або дії (бездіяльність) державних органів або органів місцевого самоврядування та їх посадових

осіб, якщо раніше суб'єкт оскаржив ці рішення або дії (бездіяльність), але не згоден із рішеннями, прийнятими за його скаргою.

У країнах Європейського Союзу така посадова особа має різні найменування, за винятком скандинавських країн, де назва подібної посадової особи залишилося без змін, шляхи призначення на посаду (може бути обраний народом або призначений уповноваженою особою). Наприклад, в Іспанії (обирається на 5 років парламентом) найменування цієї посади – народний захисник; в Румунії – адвокат народу; у Франції – посередник (призначається Радою міністрів).

У більшості країн громадяни мають право звернутися до омбудсмена безпосередньо. Він, своєю чергою, виявивши згаяння або зловживання, вказує на це відповідному органу чи посадовій особі та пропонує їх усунути. В іншому разі він має право звернутися до органів правосуддя або парламенту.

В Україні подібний інститут має назву Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Однак інститут омбудсмена, реалізований у національній правовій системі, ніяк не дозволяє віднести омбудсмена до повноцінної форми вирішення адміністративно-правових спорів. Тільки в разі, коли вичерпані всі адміністративні та судові способи захисту порушених прав, громадяни можуть звернутися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Але в компетенцію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не входить функція вирішення адміністративних спорів. Він не має права приймати самостійного рішення за скаргою особи, але він може сприяти перегляду висновків у конкретній справі.

Вважаємо за можливе згадати про адміністративну юстицію як про форму вирішення адміністративного спору, реалізація якої можлива в адміністративному порядку.

У національній теорії та практиці під адміністративною юстицією слід розуміти систему спеціальних судових і квазісудових органів із контролю за дотриманням законності в сфері державного управління, а (в більш вузькому сенсі) особливий процесуальний порядок розгляду адміністративних справ та вирішення адміністративно-правових спорів між громадянином чи юридичною особою, з одного боку, і органом державного управління – з іншого.

У низці країн Європейського Союзу система адміністративної юстиції склалася ще в другій половині XIX ст. Сьогодні її органами є або спеціальні адміністративні суди (Франція, ФРН, Швейцарія та ін.) або загальні суди в поєднанні з відомчими адміністративними судами (США, Великобританія та ін.). Іноді

адміністративна юстиція реалізується особливими структурними підрозділами в межах органів виконавчої влади або судів загальної юрисдикції. Але на нинішньому етапі розвитку правової системи України адміністративна юстиція сформована в основному в частині судової форми вирішення спорів. Частіше синонімом адміністративної юстиції є судова діяльність, судовий процес або судовий розгляд у межах адміністративного судочинства. Слід зазначити, що сформована нині законодавча конструкція адміністративного судочинства зумовлює певні сумніви з погляду допустимості її віднесення до адміністративного процесу, що є приводом для наукової дискусії.

Під позасудовим вирішенням адміністративного спору слід розуміти засновану на нормах адміністративно-процесуального права діяльність органів виконавчої влади та інших уповноважених суб'єктів, спрямовану на подолання розбіжностей, що очевидні з адміністративних правовідносин, позасудового провадження.

Провадження з позасудового вирішення адміністративних спорів – одна з форм адміністративного процесу, яка реалізується поза участю судового органу. Відмінними рисами позасудового вирішення адміністративних спорів від інших видів процесу є спрощеність і прискореність окремих процесуальних дій, велика кількість суб'єктів, уповноважених приймати рішення в адміністративному спорі.

Специфічною версією позасудового вирішення адміністративного спору є провадження у справі про адміністративне правопорушення, оскільки відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення здійснення відповідних процесуальних дій можливо без участі суду. За допомогою такого провадження виражається негативна реакція держави та суспільства на протиправні дії, які вчинюються у сфері державного управління, та функції виконавчої влади – адміністративні правопорушення, що є підставою адміністративної відповідальності, яка реалізується в адміністративно-процесуальній формі.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є однією з форм адміністративно-процесуальної діяльності, здійснюваної широким колом виконавчих органів на центральному та місцевому рівнях організації публічної влади та їх посадових осіб. Процесуальний характер виражається в реалізації норм права, що встановлюють адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб за вчинені ними адміністративні правопорушення. Завдання цього провадження зводяться

до забезпечення всебічного і об'єктивного вирішення повноважними органами або посадовими особами справи про адміністративне правопорушення відповідно до закону.

Вирішення адміністративно-деліктного спору виражається в прийнятті мотивованої постанови про призначення адміністративного покарання, або у відмові від його призначення, його виконання за підсумками розгляду. Позасудове провадження у справах про адміністративні правопорушення направлено на вирішення адміністративних спорів між сторонами адміністративно-процесуальних відносин щодо правомірності (неправомірності) застосування заходів адміністративної відповідальності.

Відповідно, повноваження з вирішення адміністративних спорів і застосуванню правових санкцій характеризуються як юрисдикційні. Стосовно адміністративного провадження юрисдикція визначає коло уповноважених на вирішення питань виконавчих органів та їх посадових осіб, перелік конкретних справ, що належать до їх компетенції. Вона впливає з адміністративної правосуб'єктності уповноважених органів і осіб, яка охоплює, зокрема, функціональні обов'язки застосовувати норми матеріального адміністративного права до конкретних ситуацій, що виникають в підвідомчій їм сфері.

Ефективність реалізації позасудових процедур під час вирішення адміністративно-деліктних спорів неоднозначна, оскільки значна кількість позасудових постанов про притягнення до адміністративної відповідальності скасовуються за допомогою подальшого судового контролю щодо порушень норм матеріального права та неправильного їх застосування органами влади та посадовими особами, уповноваженими складати протоколи про адміністративні правопорушення, у зв'язку з порушенням процесуальних правил під час провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Висновки

Ефективність механізму вирішення адміністративних спорів можна розглядати як одну з ознак правової державності, який опосередкований ефективністю адміністративно-правових норм, що закріплюють механізм позасудового вирішення адміністративного спору, зокрема діяльність уповноважених органів та їх посадових осіб, які здійснюють реалізацію відповідних адміністративно-правових норм і законність такої діяльності. Такий механізм покликаний забезпечити адекватне співвідношення приватного і публічного інтересу в публічному

управлінні, зворотний зв'язок держави з суспільством, можливість самозахисту громадян у сфері діяльності публічної адміністрації щодо

дій (рішень) суб'єктів державного та місцевого управління, що порушують права та свободи громадян.

Список використаних джерел

1. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
2. Джафарова М. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 90–94.
3. Бевзенко В. М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування. *Адміністративне право і процес*. URL. <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/199-administratyvna-yurysdyktsiya-ponyattya-sutnist-problemy-vidmezhuвання-bevzenko-v-m>
4. Осятинський С. О. Позасудові способи вирішення публічно-правових спорів: сутність та види. *Адміністративне право і процес*. URL. <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-6-2013/item/233-pozasudovi-sposoby-vyrishennya-publichno-pravovykh-sporiv-sutnist-ta-vydy-osiatynskiyi-s-o>
5. Бондаренко О. Адміністративна форма вирішення податкового спору: переваги та недоліки. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 115–119.
6. Пипяк М. І. Медіація у адміністративному процесі в Україні: сучасний стан і напрями розвитку. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 322–325.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР / *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

References

1. Kovaliv, M. V., Yesimov, S. S., & Lozynskiy, Yu. R. (2018). Pravove rehulivannia pravoohoronnoi diialnosti: navchalnyi posibnyk [Legal regulation of law-enforcement activity: textbook]. Lviv: Lviv State University of Internal Affairs [in Ukr.].
2. Dzhafarova, M. (2019). Suchasnyi pohliad na predmet administratyvnoho protsesualnogo prava Ukrainy [Modern view on the subject of administrative procedural law of Ukraine]. *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo (Entrepreneurship, economy and law)*, 2, 90–94 [in Ukr.]
3. Bevzenko, V. M. (2013). Administratyvna yurysdyktsiia: poniattia, sutnist, problemy vidmezhuвання [Administrative jurisdiction: concept, essence, problems of delimitation]. *Administratyvne pravo i protses (Administrative law and procedure)*. Retrieved from <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/199-administratyvna-yurysdyktsiya-ponyattya-sutnist-problemy-vidmezhuвання-bevzenko-v-m> [in Ukr.].
4. Osiatynskiy, S. O. (2013). Pozasudovi sposoby vyrishennia publichno-pravovykh sporiv: sutnist ta vydy [The out-of-court methods of solving public legal disputes: essence and types]. *Administratyvne pravo i protses (Administrative law and procedure)*. Retrieved from <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-6-2013/item/233-pozasudovi-sposoby-vyrishennya-publichno-pravovykh-sporiv-sutnist-ta-vydy-osiatynskiyi-s-o> [in Ukr.].
5. Bondarenko, O. (2019). Administratyvna forma vyrishennia podatkovoho sporu: perevahy ta nedoliky [Administrative form of tax dispute settlement: advantages and disadvantages]. *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo (Entrepreneurship, economy and law)*, 5, 115–119 [in Ukr.].
6. Pypiak, M. I. (2018). Mediatsiia u administratyvnomu protsesi v Ukraini: suchasnyi stan i napriamy rozvytku [Mediation in the administrative procedure of Ukraine: the current state and directions of development]. *Porivnialno-analitychne pravo (Comparative and analytical law)*, 4, 322–325 [in Ukr.].
7. Pro Uповnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny: Zakon Ukrainy vid 23.12.1997 r. No 776/97-VR [On the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights: Law of Ukraine No 776/97-VR of December 23, 1997]. (1998). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine)*, 20, 99 [in Ukr.].

Стаття: надійшла до редакції 04.07.2019
прийнята до друку 14.08.2019

The article: is received 04.07.2019
is accepted 14.08.2019