

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.83>

АЛЬТЕРНАТИВНІ ФОРМИ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Ярема О.Г.,*кандидат юридичних наук, доцент**доцентка кафедри адміністративно-правових дисциплін**Інституту права**Львівського державного університету внутрішніх справ,**ORCID: 0000-0003-3550-0454*

Ярема О.Г. Альтернативні форми вирішення адміністративно-правових спорів.

У статті на підставі чинного законодавства розглянуто альтернативні форми вирішення адміністративно-правових спорів. Об'єктом дослідження є публічно-правові відносини, що складаються у процесі вирішення адміністративно-правових спорів. Предметом дослідження є теоретичні, організаційно-правові та прикладні аспекти публічно-правового регулювання альтернативного вирішення адміністративно-правових спорів. Мета дослідження полягає у побудові теоретичної моделі альтернативного вирішення правових спорів. Методологічну основу дослідження становить діалектичний метод пізнання з використанням спеціальних наукових методів. За дотримання загальної системного підходу застосовувалися порівняльно-правовий, формально-юридичний методи. Встановлено, що технологію альтернативного вирішення правового спору можна трактувати як спеціально створену і емпірично обґрунтовану систему способів і правил цілеспрямованої поетапної діяльності у цьому напрямі та саму сукупність альтернативних форм вирішення спору з певною послідовністю застосування. Вирішення адміністративно-правових спорів державними інститутами несудового захисту здійснюється державними органами, органами місцевого самоврядування та посадовими особами, діяльність яких регулюється національним законодавством і відомчими нормативними актами. За критерієм повноважень органів, які вирішують спір, класифікують адміністративно-правові спори: які вирішуються в судовому порядку, в адміністративному порядку та в порядку погоджувальних процедур. Під альтернативним способом вирішення адміністративно-правового спору пропонується розуміти врегульований нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права порядок вирішення адміністративно-правових спорів, не пов'язаний з реалізацією суб'єктами, які не є стороною спору, публічно-владних повноважень. Сторони спору можуть мати публічно-владні пов-

новаження та реалізація можливостей альтернативного вирішення адміністративно-правових спорів може виступати елементом адміністративної компетенції. Подальші дослідження будуть направлені на визначення можливостей застосування цифрових технологій, як альтернативної форми вирішення адміністративних спорів.

Ключові слова: правовий спір, адміністративний процес, процесуальний порядок, процедура, спосіб, форма, функції.

Yarema O.G. Alternative forms of resolution of administrative and legal disputes.

Alternative forms of administrative-legal dispute resolution are considered in the article based on current legislation. The object of the study is public-legal relations that are formed in the process of resolving administrative-legal disputes. The subject of the research is the theoretical, organizational, legal and applied aspects of public legal regulation of alternative resolution of administrative-legal disputes. The purpose of the research is to build a theoretical model of alternative resolution of legal disputes. The methodological basis is a dialectical method of cognition using special scientific methods. In accordance with a generally systematic approach, comparative-legal, formal-legal methods were used. It is noted that the technology of alternative resolution of a legal dispute can be found out as a specially created and empirically based system of methods and rules of purposeful step-by-step activity in this direction and the very set of alternative forms of dispute resolution with a certain sequence of application. The resolution of administrative and legal disputes by state institutions of non-judicial protection is carried out by state bodies, local self-government bodies and officials whose activities are regulated by national legislation and departmental regulations. Administrative-legal disputes are classified according to the criteria of the bodies that resolve the dispute: those that are resolved in court, administratively, and conciliation procedures. The alternative way of resolving an administrative-legal

dispute is proposed to be understood as a procedure for resolving administrative-legal disputes regulated by the norms of administrative and administrative-procedural law, which is not related to the exercise of public-authority powers by entities that are not parties to the dispute. The parties to the dispute may have public-authority powers, and the implementation of alternative resolution of administrative-legal disputes may be an element of administrative competence. Further research will be aimed at determining the possibilities of using digital technologies as an alternative form of administrative dispute resolution.

Key words: legal dispute, administrative process, procedural order, procedure, method, form, functions.

Постановка проблеми. Здійснення економічних, політичних, державно-правових змін охоплюють систему захисту прав фізичних і юридичних осіб. Традиційно захист порушених прав та охоронюваних законом інтересів здійснюється судами, які створюються та фінансуються державою. Але сьогодишнє правосуддя за багатьох очевидних переваг має ряд недоліків: велика завантаженість судів, тривалість і складність судочинства, значні судові витрати, не відпрацьований механізм досягнення змагальності і рівності сторін у процесі, критерії справедливості вирішення спору знаходяться в юридичній площині і часто не збігаються з уявленнями про справедливість громадян, які не мають юридичної підготовки, тому часто рішення суду залишають негативну реакцію у сторін, у результаті конфлікт припиняється силовим рішенням, але не вирішуються, у зв'язку з чим акти правосуддя не виконуються.

Стан опрацювання проблематики. Важливе значення у аналізі досліджуваної проблематики належить науковим розвідкам таких вчених як: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, П.В. Діхтієвського, І.С. Гриценка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, Л.Є. Кисіль, А.А. Козловського, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Є.В. Курінного, Р.С. Мельника, В.Я. Настюка, Н.М. Оніщенко, О.І. Остапенка, В.Е. Рубаника, А.О. Селіванова, О.І. Харитонової, Я.М. Шевченко, Ю.С. Шемчушенка та інших. Проте, адаптація законодавства України до вимог Європейського Союзу вимагає постійного проведення теоретико-правових досліджень з метою впровадження ефективних форм вирішення адміністративно-правових спорів.

Метою статті є дослідження альтернативних форм вирішення адміністративно-правових спорів.

Виклад основного матеріалу. Істотною рисою організаційно-правового механізму вирішення адміністративно-правових спорів слід вважа-

ти забезпечену нормами чинного законодавства можливість вибору заінтересованою стороною державної судової форми захисту чи державної несудової форми. Альтернативну основу в механізмі вирішення адміністративно-правових спорів визначає Конституція України, гарантуючи право кожного захищати права та свободи всіма способами, які не заборонені законом, право на захист прав у судовому порядку; право громадян на звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування.

Диференціація державної судової та державної несудової форм забезпечена чинним законодавством, нормативними актами, що визначають відповідних суб'єктів та їх повноваження щодо вирішення спорів у кожній формі, тобто їх організаційно-правовим забезпеченням.

Діяльність державних інститутів судового захисту визначають закони: «Про Конституційний суд України»; «Про судоустрій та статус суддів»; Кодекс адміністративного судочинства України; Кодекс України про адміністративні правопорушення та інші [1-4].

Вирішення адміністративно-правових спорів державними інститутами несудового захисту здійснюється державними органами, органами місцевого самоврядування та посадовими особами, діяльність яких регулюється національним законодавством, відомчими нормативними актами. Посилюється диференціація державної судової та державної несудової форм нормативно-правовими актами, що регулюють порядок, або процесуальну форму вирішення адміністративно-правових спорів.

Місцеві загальні суди здійснюють правосуддя, вирішують адміністративно-правові спори та розглядають справи, віднесені до їх компетенції на підставі Кодексу адміністративного судочинства України та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Позасудовий (адміністративний) порядок вирішення адміністративно-правових спорів державними органами, органами місцевого самоврядування та посадовими особами врегульовано Законом України «Про звернення громадян» [5].

У функціональному аспекті діяльність державних інститутів судового захисту та державних інститутів несудового захисту (далі – державних інститутів судового та несудового захисту) демонструють ознаки подібності. По-перше, мають єдину мету та спрямовані на вирішення адміністративно-правових спорів. По-друге, у межах владних повноважень реалізують правозахисну функцію держави. По-третє, способи вирішення спорів, адекватні кожній інституційній формі, мають суворо регламентований характер, що підкреслюють схожість відповідних процесуальних форм. Це свідчить про внутрішню єдність та взаємне доповнення судової та позасудової форм.

Їхня відмінність є в процесуальній формі вирішення адміністративно-правових спорів.

Розглядаючи це питання у контексті єдності та диференціації форм вирішення, не враховували специфіку окремих видів адміністративно-правових спорів. Така специфіка становить самостійну підставу для диференціації органів, які вирішують, що підкреслює доцільність наявної альтернативи в механізмі вирішення.

Наприклад, за критерієм дозвільних органів класифікують адміністративно-правові спори які вирішуються в судовому порядку, в адміністративному порядку та в порядку погоджувальних процедур.

До першої групи адміністративно-правових спорів, які вирішуються в судовому порядку, відносять: адміністративно-правові спори, які вирішуються Конституційним Судом України у порядку конституційного судочинства; адміністративно-правові спори, які вирішуються місцевими загальними судами у порядку провадження у справах, що впливають з адміністративно-правових відносин, у порядку оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, закріпленому КУпАП; адміністративно-правові спори, які вирішуються господарськими судами у порядку, встановленому Господарським процесуальним кодексом України.

До групи адміністративно-правових спорів, які вирішуються в адміністративному порядку, входять: адміністративно-правові спори, які вирішуються у порядку альтернативної судово-адміністративної підвідомчості; адміністративно-правові спори, які вирішуються в адміністративному порядку вищим органом або посадовою особою. Це зумовлено трансформацією уявлень про альтернативні процедури вирішення спорів.

А.О. Собакарь і В.В. Ільков зазначають, що 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 посередника (медіатора), або за ініціативою однієї із сторін [6, с. 386].

Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Уповноважений розглядає скарги на рішення чи дії (бездіяльність) державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних службовців, якщо раніше заявник оскаржив ці рішення чи дії (бездіяльність) у судовому, чи адміністративному порядку, але не згоден з рішеннями, прийнятими по скарзі [7].

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини розглядає скарги другої інстанції: якщо заявник не згоден з рішеннями, раніше прийнятими за скаргою в судовому або адміністративному порядку. Оскаржуючи рішення, дії (бездіяльність) державних та місцевих органів і

посадових осіб, громадяни висловлюють скарги на виявлене до них ставлення. У 2022 році до Уповноваженого надійшло 43485 подібних звернень [8].

Розглядаючи структуру адміністративно-правових спорів як взаємодію юридичного (об'єктивного) та психологічного (суб'єктивного) компонентів, доцільно будувати аргументацію на основі аналізу судової практики. Проте у позасудовому порядку вирішення адміністративно-правових спорів слід враховувати інші компоненти.

Неможливо ігнорувати суб'єктивний (психологічний) компонент, пов'язаний з особистісними якостями та поведінкою суб'єктів спору. Слід враховувати можливість суб'єктивного трактування матеріально-правової претензії учасниками спору, їх ненавмисну помилку щодо предмета спору чи навмисну поведінку.

Адміністративно-правовий спір як об'єкт діяльності, спрямованої на вирішення, зумовлює єдність альтернативних форм і способів реалізації зазначеної діяльності. Беручи до уваги структурні особливості адміністративно-правових спорів, розглядаючи вирішення спору у функціональному аспекті як діяльність, доцільно виділити дві функції. Функцію, спрямовану на вирішення об'єктивного компонента спору, та функцію, спрямовану на вирішення суб'єктивного компонента спору.

Система різних способів і форм вирішення – це сукупність організаційних і процедурно-процесуальних елементів, пов'язаних певним, у тому числі ієрархічним чином, призначених для усунення правових конфліктів. У цій системі виділено дві функціональні підсистеми: система юрисдикції, в основі функціонування якої лежить принцип владно-примусового вирішення спорів, та система альтернативного вирішення, що базується на принципі компромісу.

Говорячи про юрисдикційне вирішення адміністративно-правових спорів, наголошуємо на юрисдикційному характері інституційної форми та процесуального порядку державного судового та державного несудового захисту прав, тобто не протиставляємо функції за принципом юрисдикції. Фактично це передбачає диференціацію завдань діяльності.

Співвідношення функцій і завдань дозволяє розглядати функцію як виконання завдання, як алгоритм дій, що призводить до досягнення конкретного результату – вирішення завдання [9, с. 168-169]. Здатність виконувати певну діяльність та досягати необхідного чи бажаного результату з найменшими витратами часу та зусиль є показником ефективності діяльності.

З структури адміністративно-правових спорів, можна назвати два взаємозалежні завдання, завдання вирішення об'єктивного компонента спору і завдання вирішення суб'єктивного ком-

поненту. Ці завдання лежать в основі диференціації функцій діяльності з вирішення адміністративно-правових спорів.

У функціональному аспекті вирішення завдань, досягнення конкретних результатів у вигляді вирішення компонентів спору потребує адекватного алгоритму та способів дій. Виникає необхідність у диференціації способів вирішення адміністративно-правових спорів, в аспекті відмежування від таких понять, як «форма», «порядок», «процедура», та в аспекті внутрішньої диференціації. Практика використання понять не диференціює терміни «спосіб», «форма», «порядок», «процедура». Аналогічну ситуацію спостерігаємо в трактуванні форм, порядку та способів вирішення адміністративно-правових спорів. На наш погляд, диференціацію, в організаційно-правовому механізмі вирішення адміністративно-правових спорів можна трактувати як: організаційну форму; процесуальну форму або процесуальний порядок; процедуру – прийняту послідовність дій, які виконуються згідно з приписом. Зазначене відповідає законам «Про адміністративну процедуру» та «Про медіацію» [10; 11].

З запропонованої ієрархії способів, у широкому розумінні, стає очевидним, що у вузькому значенні спосіб вирішення адміністративно-правових спорів тотожний способу можливих дій у межах обраної процедури.

Виділяючи юрисдикційний характер організаційного та процесуального порядку державного судового та несудового захисту, стосовно викладених завдань вирішення адміністративно-правових спорів, вважаємо, що у межах прийнятих процедур може використовуватися широкий набір інструментів: способів встановлення об'єктивних ознак спору, наявності предмета матеріально-правової претензії; способів виявлення ознак уявного спору, наприклад, ненавмисної помилки однієї зі сторін щодо предмета спору.

В одних випадках вирішення спору стає можливим шляхом прийняття уповноваженим органом юридично владного рішення з предмету спору. В інших, потрібні додаткові роз'яснення, або наявні у сторін протиріччя, можуть бути усунені шляхом використання процедур примирення.

Єдність і взаємне доповнення форм і способів вирішення адміністративно-правових спорів обумовлено спільними об'єктом, метою та завданнями діяльності органів публічної влади щодо захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Об'єктом діяльності виступають адміністративно-правові спори. Метою є вирішення адміністративно-правових спорів. Критеріями схожості виступають юрисдикційний характер форми та порядку вирішення адміністративно-правових спорів.

Відмінність форм і способів вирішення адміністративно-правових спорів визначається організаційно-правовим механізмом діяльності, який диференціює організаційні та процесуальні форми, процедури вирішення адміністративно-правових спорів державними судовими органами або державними несудовими органами.

В організаційно-правовому механізмі альтернативні способи можуть бути представлені як ієрархія диференційованих форм, порядку та процедур вирішення адміністративно-правових спорів; диференційовані за організаційною ознакою на форми державного судового захисту та державного несудового захисту; диференційовані за регульованим законодавством порядком на судовий порядок та позасудовий порядок вирішення спорів.

Організаційна та процесуальна форми державного судового та державного несудового захисту є юрисдикційними, що в аспекті вибору обмежує можливість позначити їх альтернативними способами. Найбільш адекватно критерію альтернативних способів відповідають дії, що виконуються згідно з точним розпорядженням встановлених процедур.

Нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права встановлено порядок прийняття юридично значущого для сторін спору рішення, згідно з яким дії суб'єкта вирішення спору пов'язані з реалізацією наявних публічно-владних повноважень. Частина рішення спрямована на об'єктивацію предмета спору, частина – роз'яснення обґрунтованості наявних у сторін спору вимог.

Досудові процедури оскарження мають значний правозахисний потенціал, який у даний час реалізований не повністю. Досудове оскарження має низку об'єктивних переваг щодо адміністративного судочинства. За умови наближення стандартів досудового оскарження до стандартів адміністративного судочинства, досудові процедури оскарження можуть стати кращим способом захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з адміністрацією [12, с. 40]. Сторони спору можуть мати публічно-владні повноваження, а реалізація можливостей альтернативного вирішення адміністративно-правових спорів може бути елементом адміністративної компетенції.

К.С. Токарева зазначає, що альтернативними способами вирішення спорів, придатними для публічно-правової сфери, на міжнародному рівні визнано внутрішній перегляд, примирення, арбітраж, переговори та медіацію. Кожна держава відповідно до власних правових традицій комбінує ті чи інші альтернативні способи та успішно використовує їх для врегулювання конфліктів, де стороною є суб'єкт владних повноважень [13, с. 81].

Висновки. Викладене дозволяє розглядати альтернативний спосіб вирішення адміністративно-правового спору як врегульований нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права порядок, не пов'язаний із безпосередньою реалізацією публічно-владних повноважень суб'єктом вирішення спору. На виникнення адміністративно-правового спору впливає юридичний (об'єктивний) і психологічний (суб'єктивний) фактори.

Юридичний фактор визначається об'єктивно існуючою подією порушення публічних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що породжує намір його усунути. Психологічний фактор формується залежно від відносин, поведінки та особистісних особливостей суб'єктів спору, може включати помилку щодо реально існуючих публічних управлінських прав і свобод, порядку реалізації публічних управлінських обов'язків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Конституційний суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.
2. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1402-19>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
5. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/393/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Собакарь А.О., Ільков В.В. Альтернативні форми досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 384-387.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1996 р. № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/776/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/osnovni-tsyfry>.
9. Адміністративне право України (загальна частина): навальний посібник / Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
10. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2073-20>
11. Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 р. № 1875-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text>.
12. Ковалів, М.В., Єсімов, С.С., Малашко, О.Є. Соціальна значимість досудового оскарження в контексті розвитку адміністративного судочинства. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Випуск 35. С. 33-41.
13. Токарева К.С. Альтернативне вирішення адміністративно-правових спорів в Україні. *Наукові записки. Серія: Право*. 2020. Випуск 8. С. 77-83.