

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.95(477)

Боженко Н. В.,

*аспірант юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

THE NATURE AND CHARACTERISTICS OF PRE-JUDICIAL SETTLEMENT OF LEGAL AND ADMINISTRATIVE DISPUTES

Теоретично обґрунтовано концепцію досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні як альтернативного адміністративному судочинству способу врегулювання спорів на основі посередництва.

Ключові слова: *альтернативні процедури, медіація, посередник, примирення, переговори, законність.*

Теоретически обоснована концепция досудебного урегулирования административно-правовых споров в Украине как альтернативного административному судопроизводству способа урегулирования споров на основании посредничества.

Ключевые слова: *альтернативные процедуры, медиация, посредник, примирение, переговоры, законность.*

The concept of pre-judicial settlement of administrative and legal disputes in Ukraine as an alternative administrative procedure for the settlement of disputes on the basis of mediation is theoretically justified.

Key words: *alternative procedures, mediation, mediator, reconciliation, negotiations, legality.*

Формування альтернативних процедур на основі посередництва під час вирішення адміністративно-правових спорів є визнаним напрямком розвитку сучасної юридичної науки і законодавства. С. Сулакшин наголошував, що до альтернативного вирішення спору треба ставитися як до системи, що існує паралельно до офіційного правосуддя¹. Такої позиції дотримується й Г. Аболонін: «До альтернативного вирішення спорів треба ставитися як до системи, існуючої паралельно із системою правосуддя, яка при цьому не замінює його і не конкурує з ним»².

Процедура досудового врегулювання адміністративно-правового спору є однією з найпопулярніших форм врегулювання конфлікту у багатьох країнах світу, яка успішно діє в Австрії, Великобританії, Норвегії, Франції, Фінляндії та затверджена на рівні національного законодавства. За даними статистики, в США, Канаді, Нідерландах 85% усіх конфліктів вирішується із застосуванням досудового врегулювання спору.

Якщо у США та Європі такі процедури є звичайними, для України – новизна. Тому попередньо необхідно спочатку розібратись у самій суті поняття досудового врегулювання адміністративно-правового спору.

Зазначимо, що перевірка законності всіх рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень здійснюється адміністративним судом у процесі адміністративного правосуддя, тобто методом розгляду і вирішення адміністративної справи (адміністративно-правового спору) між громадянином або юридичною особою та суб'єктом владних повноважень, в яких всі сторони виступають із протилежними юридичними інтересами (ст.ст. 2, 3 Кодексу адміністративного судочинства України, далі – КАСУ)³.

Проте треба зауважити, що судовий спосіб вирішення спору пов'язаний насамперед зі складною формальною процедурою, серйозними матеріальними витратами, а також проблемою виконання судового рішення. Отже, в умовах сьогодення актуалізується питання стосовно вирішення адміністративно-правових спорів за допомогою альтернативних (досудових) способів.

Акцентуємо на тому, що перші науково-теоретичні доробки щодо застосування експериментальної процедури досудового врегулювання спорів, віднесених до юрисдикції адміністративних судів, належать практикуючим фахівцям – С. Білузі, О. Белінській, С. Ківалову, В. Кузьмишину, Л. Лічману, М. Мельнику, С. Осятинському, Т. Подковенко, К. Продіусу, С. Рясинському, О. Стефанову, Л. Юхненку.

Крім того, посилення співпраці та обміну досвідом між українськими вченими та фахівцями інших країн, передусім Західної Європи, стало поштовхом для початку опрацювання можливостей поширення примирювальних досудових способів врегулювання спорів на публічно-правову сферу. На сьогодні це лише початковий етап формування концепції досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, перевагою якого є активне залучення міжнародних експертів та застосування експериментальних процедур на базі Івано-Франківського, Вінницького, Одеського адміністративних судів, які дають змогу виявляти недоліки, проблеми та перспективні напрями розвитку цієї процедури на практиці.

Виходячи з основних принципів державної влади та державної служби, чинного законодавства, держорган наділений владними повноваженнями, зобов'язаний якщо не ініціювати процедуру прими-

рення з позивачем, то обов'язково прийняти пропозицію від людини щодо вирішення конфліктної ситуації у позасудовому порядку.

Необхідно зазначити, що ст. 113 КАСУ є основою для початку процедури ведення переговорів. Вона свідчить, що сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок³. У такому разі варто відзначити важливість того, що піде за волевіявленням сторін. Це, як правило, призупинення провадження у справі з метою розгляду сторонами умов мирової угоди, або повна відмова від можливості закінчити спір на стадії підготовчого провадження.

Якщо говорити про досудове врегулювання спорів в адміністративному судочинстві, можна виділити кілька його особливостей.

По-перше, метою процедури є можливість досягнути такі результати, від яких, у перспективі, виграли б усі учасники спору.

По-друге, досудове врегулювання спору відбувається на добровільних засадах – як на початку, так і після закінчення – під час оформлення взаємної домовленості (мирової угоди).

По-третє, розкриття інформації при досудовому врегулюванні спору є суворо конфіденційною. Учасники таких переговорів не мають права розголошувати факти та відомості, які їм стало відомо під час цього процесу. Крім цього, якщо не було досягнуто позитивного результату, то всі матеріали, а також документи переговорів, які відбулися, за згодою сторін, мають бути знищені або повернуті сторонам, але у жодному разі не потрапити до суду, який і далі може розглядати зазначений спір.

По-четверте, у переговорах між конфліктуючими сторонами є посередник, спеціальний суддя, котрий пом'якшує процес спілкування, сприяє глибшому зрозумінню сторонами їхніх позицій та інтересів, спрямовує учасників конфлікту до ефективного шляху вирішення проблеми, надаючи шанс самостійно прийти до рішення шляхом компромісів. Варто зауважити, що суддя діє в інтересах всіх учасників процесу.

По-п'яте, запорукою незалежного і неупередженого ставлення організатора досудового вирішення спору – судді – є те, що кожна зі сторін має право заявити відвід цьому судді під час чергового розгляду їх спору, але вже у судовому порядку⁴.

Варто звернути увагу на початковий момент можливого врегулювання спору, коли він вже перебуває у провадженні суду. Новизна досудового врегулювання адміністративно-правового спору полягає саме в тому, що сторонам пропонується до початку судового розгляду зустрітися на рівні уповноважених представників сторін спору, щоб вирішити його в нейтральній обстановці. Такі переговори кардинально відрізняються від форми і суті судового засідання. Вони не підлягають відео та аудіофіксації і проводяться не в залі судових засідань, за винятком випадків обопільної згоди та ініціативи сторін. Учасники переговорів знайомляться з регламентом переговорів, надають судді на підтвердження своєї позиції всі наявні аргу-

менти, а в процесі особистого спілкування з судом та іншою стороною доходять певного висновку.

Вирішення спору має певні обмеження, зокрема ст. 113 КАСУ передбачено: «Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову»³. Це є однією з особливостей досудового врегулювання.

Якщо бажаний результат від досудового врегулювання адміністративно-правового спору не досягнуто, залучення кваліфікованого фахівця сприяє формуванню взаєморозуміння між сторонами конфлікту і позитивно впливає на сприйняття реальних подій протилежними сторонами спору.

Альтернативні способи розв'язання адміністративно-правових спорів класифікують залежно від: а) ступеня самостійності учасників у розв'язанні спорів – із залученням посередника та без залучення посередника. У свою чергу, альтернативні способи розв'язання спорів із залученням посередника можуть бути класифікованими за: 1) статусом особи-посередника: а) державні (офіційні) процедури; б) недержавні (приватні) процедури; 2) способом розв'язання спору – медіативні (примирювальні, компромісні) процедури, правовідновлювальні процедури, змішані процедури. Зазначимо, що правовідновлювальні процедури у чистому вигляді не існують, оскільки навіть якщо діяльність особи-посередника спрямовано на визначення ступеня правомірності вимог сторони спору, це у жодному разі не виключає можливості його врегулювання шляхом взаємних поступок.

Крім того, за результатами проведеного аналізу встановлено, що процедура досудового врегулювання адміністративно-правових спорів ґрунтується на медіації. Основними ознаками, які дають змогу виокремити її серед інших способів врегулювання правових спорів, є: добровільність, залучення до її проведення судді-посередника (медіатора), здійснення з метою узгодження інтересів через віднаходження взаємоприйняттого рішення, швидкість, гнучкість та відсутність детальної регламентації, економічність, конфіденційність, можливість залучення представників, відсутність додаткових преференцій для сторони спору – приватної особи.

Одним зі шляхів досудового врегулювання адміністративно-правового спору є спроба повного або часткового вирішення такого спору за допомогою судді з врегулювання спору, шляхом проведення за його участі переговорів між учасниками справи адміністративної юрисдикції, з метою економії часу та коштів як сторін, так і держави.

Розглянемо детальніше сутність та особливості досудового врегулювання адміністративно-правового спору, який було запроваджено в окружному Івано-Франківському адміністративному суді. Конфліктуючі сторони, регулюючи такий спір за допомогою судді, до початку розгляду справи по суті, подають на ім'я голови адміністративного суду спільну (або кожна окремо) заяву про проведення конференції з переговорів.

Якщо таку заяву подає тільки одна сторона, суд зобов'язаний повідомити іншу сторону про подачу

такої заяви, пропонує подати аналогічну заяву у встановлений строк або повідомляє про наслідки неподання заяви.

У разі, якщо від протилежної сторони спору не надійде відповідна заява про проведення досудового врегулювання спору, вона вважається такою, що відмовляється від цього врегулювання спору. Ніхто не може примусити жодну зі сторін до проведення досудового врегулювання спору. Усі переговори з досудового врегулювання спору за допомогою судді є конфіденційним процесом і не можуть підлягти фіксуванню будь-якими засобами.

На час проведення переговорів провадження по справі зупиняється. Суддя, який допомагає сторонам у проведенні переговорів, призначається серед визначеного переліку суддів шляхом автоматизованого розподілу справ. Вказаний суддя повідомляє сторін про передачу йому їхньої справи, пропонує сторонам у встановлений суддею строк надати письмові пояснення з фактичних обставин по справі, які з цих фактів та обставин визнаються сторонами, які підлягають доказуванню, перелік доказів по справі, думку щодо можливих поступок у справі та призначає дату проведення переговорів.

У разі досягнення згоди, сторони підписують умову примирення, яка в обов'язковому порядку підлягає затвердженню ухвалою суду. Справа повертається судді, в провадженні якого вона знаходиться. Суд закриває провадження по цій справі у зв'язку з примиренням сторін відповідно до ч. 3 ст. 113 КАСУ, про що постановляє ухвалу, в якій фіксуються умови примирення.

У разі недосягнення результату всі матеріали досудового врегулювання адміністративно-правового спору повертаються сторонам, що їх надали, або знищуються і не мають жодної правової сили, а провадження по справі поновлюється та справа розглядається у судовому порядку, встановленому КАСУ, водночас суддя, який брав участь у конференції, не може брати участь у адміністративній справі і відводиться відповідно до приписів п. 4 ч. 1 ст. 27 КАСУ.

Варто зазначити, що кожен з учасників переговорів у будь-який час має право відмовитись від проведення таких переговорів та продовжити розгляд справи у судовому порядку, встановленому законодавством.

Суддя може відмовитись від проведення переговорів, якщо визнає, що відсутня перспектива вирішення адміністративно-правового спору шляхом переговорів. Після прийняття такого рішення без жодного документального оформлення цей суддя повертає справу головному з метою продовження судового розгляду.

Акцентуємо на тому, що обрання певного засобу правового захисту, зокрема й досудового врегулювання адміністративно-правового спору, є правом, а не обов'язком особи, яка добровільно, виходячи з власних інтересів, його використовує⁵.

З усіх досудових способів вирішення адміністративно-правових спорів варто акцентувати на медіації та переговорах.

На сьогодні саме медіація є однією із найбільш цікавих для української правової системи процедур, її ефективність є досить високою. Медіація – це добровільний і конфіденційний процес розв'язання будь-якого спору, в якому нейтральна третя особа допомагає сторонам досягнути домовленості в їхньому спорі шляхом проведення переговорів⁶. В. Кузьмишин у своїй праці «Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві» зазначає, що посередництво в розв'язанні правових спорів може здійснюватися як незалежними професійними медіаторами, так і особами, які перебувають на службі в судах. Дослідник наголошує, що обов'язки й гарантії діяльності незалежних медіаторів мають бути конкретизовані. В умовах сьогодення він пропонує розглядати медіацію як частину діяльності судів і вважає, що КАСУ містить норми, які регламентують процедуру примирення сторін на достатньому рівні, зокрема із залученням до останньої посередників⁷.

Що стосується переговорів, їх можна охарактеризувати як процес, за допомогою якого сторони безпосередньо або через своїх представників намагаються врегулювати спір чи домовитися про спільні дії шляхом обговорення й обґрунтування своїх позицій. Цей спосіб дає змогу досягти бажаного результату там, де інтереси не збігаються, думки і погляди різняться. Головна мета переговорів – прийняття спільних рішень, які сторони вважають найкращими у кожній конкретній ситуації. Кожен учасник переговорів сам вирішує, погоджуватись або ні на ту чи іншу пропозицію. На відміну від медіації, у переговорах зазвичай беруть участь тільки учасники конфлікту без залучення третьої особи (медіатора).

Незважаючи на той факт, що вимоги до процесуальної форми досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є мінімальними, водночас ця процедура не є хаотичним набором дій сторін спору і судді-посередника (медіатора), оскільки вони мають дотримуватись певної послідовності у своїх діях. Крім того, зазначимо, що поширення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів на всі адміністративно-правові спори є неможливим, оскільки їх публічна значущість, необхідність дотримання принципів гласності та відкритості не допускають беззастережного її застосування. Серед адміністративно-правових спорів, які мають найбільші перспективи у застосуванні вказаної процедури, виокремлено спори між суб'єктами владних повноважень та спори щодо оскарження приватними особами дій, бездіяльності та індивідуальних рішень суб'єкта владних повноважень.

Отже, досудове врегулювання адміністративно-правових спорів – це не лише перспективна правова новація, а й показник рівня правової культури у суспільстві, адже її запровадження дасть змогу громадянам захищати свої законні права та інтереси альтернативним, проте правовим методом, що стане важливим кроком на шляху утвердження верховенства права та демократизації українського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сулакшин С. Альтернативные способы разрешения споров между субъектами предпринимательской деятельности / С. Сулакшин, В. Кулаков, М. Погорелко, Е. Сазонова и др. – М.: Научный эксперт, 2013. – 272 с.
2. Аболонин Г. Посредничество при разрешении споров как альтернатива судебной тяжбе / Г. Аболонин // Юрист. – 2001. – № 5. – С. 36–38.
3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
4. Ківалов С. Особливості досудового врегулювання адміністративно-правових спорів / С. Ківалов // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2014. – Т. 14. – С. 5–18.
5. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2002 р. № 15-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-02>.
6. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: [практичний посібник] / Л. Сало, І. Сенюта, Н. Хлібоб, А. Школик. – Дрогобич: Коло, 2009. – 112 с.
7. Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві / В. Кузьмишин // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – С. 46–48.