

## ПОЗАСУДОВІ СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ: СУТНІСТЬ ТА ВИДИ

*У статті аналізуються способи вирішення публічно-правових спорів без звернення до органів судової влади. Визначаються можливості вдосконалення механізму вирішення таких спорів з урахуванням досвіду зарубіжних країн.*

**Ключові слова:** публічно-правові відносини, публічно-правовий спір, медіація, переговори.



**Осятинський  
Станіслав  
Олександрович,**

*начальник відділу  
міжнародних зв'язків  
Харківського національного університету  
внутрішніх справ*

Питання вирішення публічно-правових спорів є вкрай актуальним, адже стосується практично будь-якої людини. Конституційне право кожного громадянина на звернення до суду за захистом своїх прав і свобод, а також оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55) зумовлюють виділення основного способу вирішення публічно-правового спору – через суд. Перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень здійснюється адміністративним судом у процесі адміністративного судочинства, тобто шляхом розгляду і вирішення адміністративної справи (публічно-правового спору) між громадянином або юридичною особою та суб'єктом владних повноважень, які виступають як сторони з протилежними юридичними інтересами (ст. 2, 3 КАС України). Як справедливо відзначає Г. Ткач, під час розгляду адміністративно-правових спорів суд стикається з двома вимогами з одного й того ж правового питання, які взаємно унеможливають одна одну. Обов'язком суду є визначення законності позиції (вимоги) тієї чи іншої сторони. А для цього йому потрібно всебічно й об'єктивно дослідити всі докази у справі, оцінити їх і оцінку викласти у вигляді постанови [1, с. 154].

Утім судовий спосіб вирішення спору пов'язаний передусім зі складною формальною процедурою,

судовими витратами і проблемою виконання судового рішення, що в свою чергу актуалізує альтернативні (позасудові) способи вирішення публічно-правових спорів. Не можна не погодитися із Т. Подковенко, що досить часто винесення судового рішення не означає дійсного розв'язання конфлікту, а навпаки – провокує його ескалацію [2, с. 31]. Альтернативне вирішення спорів включає процес і методи вирішення суперечок, що лежать поза державним судовим процесом. Незважаючи на певне несприйняття в минулому такого методу, як альтернативне вирішення спорів, останнім часом спостерігається значне зацікавлення ним серед науковців і практикуючих юристів [3, с. 54].

У науковій літературі основну увагу дослідників (це зокрема В. Авер'янов, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Р. Мельник, О. Пасенюк, П. Рабинович, В. Тимошук, Ю. Тихомиров) привернуто до медіації як способу вирішення публічно-правового спору [4, 5]. При цьому інші способи, а також їх характеристика та взаємозв'язок висвітлено недостатньо, хоча потреба в цьому є з урахуванням передусім розширення свободи вибору оптимальних способів захисту прав і законних інтересів громадян. Аналіз законодавства аналогічно свідчить про неврегульованість окреслених вище питань. У зв'язку з цим метою нашої статті є з'ясування та аналіз можливих способів вирішення публічно-правових спорів без залучення судових органів.

Особливості вирішення публічно-правових спорів зумовлені їх ознаками, до яких відносять такі: 1) пуб-

лічно-правовий спір виникає з публічно-правових відносин; 2) сторонами спору є суб'єкти публічних відносин; 3) сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу; 4) предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів публічно-правових відносин [6, с. 10–15], а також адміністративних договорів. У випадках, прямо передбачених КАС України, а також іншими законами України, предметом публічно-правового спору можуть бути дії чи бездіяльність фізичних, юридичних осіб [7, с. 127].

Н. Хаманєва додає, що зазначені спори вирішуються як в адміністративному, так і в судовому порядку. Таким чином, – підсумовує дослідник, – це два основних способи вирішення адміністративно-правових спорів [8, с. 6]. Однак можна стверджувати, що сьогодні до основних способів вирішення публічно-правового спору відносять і альтернативний, що становить собою механізм подолання конфлікту, який містить ознаки публічно-правового спору, без звернення до органів державної влади. Варто відзначити, що учасники спору мають зробити вибір на користь конкретного способу усвідомлено та добровільно.

У Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 2002 р. у справі № 15-рп (справа про досудове врегулювання спорів) зазначено, що право на судовий захист не позбавляє суб'єктів правовідносин можливості досудового врегулювання спорів. Це

може бути передбачено цивільно-правовим договором, коли суб'єкти правовідносин добровільно обирають засіб захисту їхніх прав. Досудове врегулювання спору може мати місце і за волевиявленням кожного з учасників правовідносин і за відсутності в договорі застереження щодо такого врегулювання спору. Таким чином, обрання певного засобу правового захисту, зокрема й досудового врегулювання спору, є правом, а не обов'язком особи, яка добровільно, виходячи з власних інтересів, його використовує [9].

Аналіз нашого дослідницького матеріалу з цієї тематики дає підстави стверджувати, що до альтернативних (позасудових) способів вирішення публічно-правового спору належать:

1. **Медіація.** Під *медіацією* (посередництвом) розуміють добровільний і конфіденційний процес розв'язання будь-якого спору, в якому нейтральна третя особа допомагає сторонам досягнути домовленості (згоди) в їх суперечці шляхом переговорів [6, с. 30]. Особливості процедури медіації полягають у такому: а) участь сторін спору в процесі медіації є добровільною, медіатор – вільно обраний сторонами, а кожна сторона має можливість у будь-який момент вийти з процесу; б) у медіації сторони самі виробляють і приймають рішення. Медіатор, на відміну від суду, жодних рішень з приводу спірного питання не виносить і не дає жодних рекомендацій; в) медіація – це процес, в якому нічого не вирішується без згоди сторін спору. Під час нього всі рішення приймаються тільки за взаємною згодою сторін, і обидві сторони добро-

вільно беруть на себе обов'язки виконувати прийняті ними рішення. Зрозуміло, що сторони роблять це лише тоді, коли задоволені такими рішеннями. Під час судового розгляду справи діє принцип обов'язковості судового рішення; г) основна мета медіації – пошук порозуміння, тобто за допомогою посередника обговорюються різні варіанти вирішення конфлікту і спільно обирається той із них, який обидві вважатимуть найкращим. Медіація дає можливість зберегти відносини на перспективу; д) ризик медіації мінімальний, оскільки кожна сторона в будь-який момент може відмовитися від продовження процесу переговорів; е) процес медіації відносно нетривалий та є економічно вигідним для сторін порівняно з судовою процедурою вирішення спору [6, с. 32].

За твердженням І. Присяжнюка, на відміну від України, медіаційна процедура вже понад 20 років ефективно застосовується у таких країнах, як Австрія, Англія, Німеччина, США, Франція. Наприклад, в Англії та багатьох штатах Америки суддя уповноважений зобов'язати сторони брати участь у процесі медіації. У деяких судах США участь сторін у медіації є обов'язковою умовою призначення розгляду спору в суді в разі, якщо медіація виявиться безуспішною [4, с. 65]. Заслугує на увагу і та обставина, що сьогодні у США використовують медіацію не лише для вирішення правових спорів, а й у процесі примирення жертв і правопорушників, і нині діє понад 100 таких програм (VOPR – Victim Offender Reconciliation Program).

У своїй «класичній» першій формі VOPR є незалежною організацією, яка не входить до системи кримінального правосуддя, однак співпрацює з нею. Процедура цієї форми VOPR передбачає зустріч між жертвами та правопорушниками у тих справах, які надійшли до суду і в яких правопорушник визнав свою вину. Під час цих зустрічей наголос робиться на таких трьох елементах – фактах, почуттях і домовленостях. Зустріч готують і проводять підготовлені медіатори, бажано волонтери громади [10, с. 127, 128].

**2. Переговори.** І. Сенюта переговори визначає як процес, за допомогою якого сторони безпосередньо або через своїх представників намагаються врегулювати суперечку чи домовитися про спільні дії шляхом обговорення й обґрунтування своїх позицій. Цей спосіб дозволяє досягти бажаного результату там, де інтереси не співпадають, думки і погляди різняться. Мета переговорів – прийняття спільних рішень, які сторони вважають найкращими в кожній конкретній ситуації. Кожен учасник переговорів сам вирішує, погоджуватись або ні на ту чи іншу пропозицію [6, с. 36]. На відміну від медіації, у переговорах зазвичай беруть участь лише учасники конфлікту без залучення третьої особи.

Російський політолог М. Лебедева розробила таку динамічну послідовність переговорів:

**1. Підготовка до переговорів.** Переговори починаються задовго до того, як сторони сядуть за стіл. Фактично вони починаються з того моменту, коли одна зі сторін виступить

ініціатором проведення переговорів і учасники почнуть їх готувати. Така підготовка відбувається у двох напрямках – організаційному та змістовному. До організаційних моментів належать: формування делегації, визначення місця і часу зустрічі, порядку денного для кожного засідання тощо, а до змістовних – аналіз проблеми та інтересів учасників, формування загального підходу до переговорів, визначення можливих варіантів рішення. Перш ніж сторони почнуть готуватися до переговорів, вони аналізують проблему, яку будуть вирішувати. Необхідно виробити загальний підхід до переговорів – їх концепцію. При формуванні загального підходу до переговорів визначаються завдання, які будуть виконуватись у цьому процесі. Окреслюються різні варіанти рішень, їх оцінювання, рішення сортуються залежно від ступеня їх прийнятності для обох сторін.

**2. Ведення переговорів.** Переговори починаються власне з моменту обговорення сторонами проблеми. Ця стадія включає три етапи: а) уточнення інтересів, концепцій і позицій учасників (вони знімають інформаційну невизначеність в аспекті дебатованої проблеми, знаходять «спільну мову» з опонентом, викладають позицію і пропонують пояснення у цьому контексті); б) обговорення (аргументація). Цей етап спрямовано на те, щоб максимально в доступній формі обґрунтувати власну позицію. Він набуває особливого значення, якщо сторони орієнтуються на розв'язання проблеми шляхом компромісу. Якщо ж вони прагнуть вирішити проблему шляхом переговорів, то результатом

етапу аргументації повинно бути визначення меж можливої домовленості; в) узгодження позицій. Виділяють дві фази узгодження: спочатку погодження загальної формули, а потім – деталей. При розробленні загальної формули згоди, а потім і при її деталізації сторони проходять ніби всі три етапи – уточнення позицій, їх обговорення та узгодження.

3. *Аналіз результатів переговорів і виконання досягнутих домовленостей.* Індикатором успішності переговорів є висока оцінка учасниками переговорів досягнутих результатів; ступінь вирішення проблеми; виконання обома сторонами взятих на себе зобов'язань [11, с. 57].

В юридичній літературі до основних способів вирішення правових спорів відносять і розгляд справи в третейському суді. Утім відповідно до ст. 6 Закону України «Про третейські суди» [12] з підвідомчості третейських судів виключено справи, однією зі сторін в яких є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ним владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, державна установа чи організація, казенне підприємство. Ураховуючи наведене, публічно-правові спори не можуть вирішуватися в порядку третейського судочинства за імперативним приписом закону.

Одним зі способів вирішення спорів у публічно-правовій сфері законодавством визначено примирення сторін. Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 157 КАС України провадження в

адміністративній справі може бути закрито у зв'язку з примиренням сторін. Водночас закрите провадження у справі, якщо сторони досягли примирення, може бути поновлено судом у разі невиконання умов примирення однією зі сторін за клопотанням іншої сторони (ст. 113 КАС України). Примиренням буде визнаватися повне або часткове врегулювання спору на основі взаємних поступок. Таким чином, примирення можливе лише в межах судового розгляду публічного спору, у зв'язку з чим не може бути віднесено до позасудових способів вирішення спору, що становить предмет дослідження цієї статті. Однак якщо сторони вирішили застосувати для подолання конфлікту судовий спосіб вирішення спору, слід визнати найбільш оптимальним для всіх учасників конфлікту використання механізму примирення. Адже примирення за своїм змістом влаштовує обидві сторони публічно-правового спору та дозволяє на цьому етапі завершити конфлікт, що виник між сторонами.

Водночас слід указати на два суттєві, на наш погляд, моменти.

По-перше, наведені вище способи вирішення публічно-правових спорів не врегульовані на нормативному рівні, що становить проблему у правозастосовній діяльності. Так, у разі виникнення конфлікту, що має ознаки публічно-правового спору, в законі закріплено лише судовий порядок його розгляду (КАС України). Ураховуючи, що відповідно до ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно

до законів України, суб'єкт публічних відносин може відмовитися від вирішення публічно-правового спору в позасудовому порядку за формальними підставами, а саме – на підставі неврегульованості такого механізму вирішення конфлікту на рівні закону чи підзаконного акта. У зв'язку з цим існує нагальна потреба як нормативного закріплення самої можливості альтернативних способів вирішення публічно-правового спору, так і регламентації відповідного механізму їх застосування.

По-друге, публічно-правовий спір характеризується особливим суб'єктним складом, адже однією зі сторін конфлікту є суб'єкт владних повноважень. Згідно з п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Разом із тим один із них репрезентує владу, а отже наділений повноваженнями впливати на іншу сторону, примушувати її до виконання певних рішень. Очевидно, що нерівність учасників таких відносин зумовлена різним обсягом їх правосуб'єктності. Владність повноважень такого суб'єкта виявляється в тому, що він вправі приймати рішення, які стосуються прав, свобод та інтересів осіб і мають обов'язково ними виконуватися. Звідси впливає нерівність учасників відносин, яка виявляється в тому, що носій владних повноважень може без згоди на те іншої сторони

ухвалювати щодо неї обов'язкові рішення і примушувати до їх виконання [13, с. 445].

Така нерівність учасників відносин, один з яких є органом публічної влади, зумовлює, на наш погляд, необхідність залучення до вирішення публічно-правового спору третьої сторони, яка не пов'язана з учасниками спору, не має з ними спільних прав та обов'язків і є незалежною стосовно кожного з суб'єктів конфлікту. Справедливо, що такою третьою особою може бути за аналогією до викладеної вище програми примирення VOPR незалежна організація, яка не входить до системи органів державної влади, але співпрацює з останніми. Лише завдяки зазначеному механізму можна уникнути негативних наслідків нерівності між учасниками суперечки.

Проведене в цій роботі дослідження дозволяє сформулювати *висновки*, основні з яких зводяться до такого: аналіз чинного законодавства та наукових досліджень з обраної тематики дозволяє виділити два способи вирішення публічно-правових спорів – медіацію та переговори. Ураховуючи нерівність між учасниками конфлікту за участю органу державної влади (посадової особи), пропонується залучати для вирішення публічно-правового спору третю сторону, яка не пов'язана з суб'єктами правовідносин. Крім того вважаємо за потрібне на законодавчому рівні регламентувати альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів – скажімо, у Законі України «Про альтернативні способи вирішення спорів».

**Список використаних джерел:**

1. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2006. – Вип. 43. – С. 153–157.
2. Подковенко Т. О. Медіація як один з альтернативних способів розв'язання юридичних конфліктів / Т. О. Подковенко // Державо і право. – Вип. 45. – С. 31–38.
3. Задорожна С. Примирна процедура як спосіб вирішення комерційних спорів / С. Задорожна // Право України. – 2007. – № 10. – С. 54–57.
4. Присяжнюк І. Запровадження медіації як форми відновного правосуддя / І. Присяжнюк // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 65–69.
5. Жмудь В. Запровадження процедури медіації (примирення) у законодавстві України / В. Жмудь // Юстиніан. – 2008. – № 6. – С. 13–14.
6. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : практичний посібник / [Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М.]. – Дрогобич : Коло, 2009. – 112 с.
7. Хлібороб Н. Рішення суб'єкта владних повноважень як предмет публічно-правового спору / Н. Хлібороб // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2012. – Вип. 55. – С. 127–133.
8. Хаманева Н. Ю. Адміністративно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 2006. – № 11. – С. 5–13.
9. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2002 р. № 15-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-02/print1364068981447843>.
10. Зер Г. Зміна об'єктива: новий погляд на злочин та правосуддя : [перекл. з англ. М. Яковлєва] / Зер Г. – К. : Унів. вид-во «Пулсари», 2004. – 224 с.
11. Лебедева М. М. Вам предстоят переговоры / Лебедева М. М. – М. : Экономика, 1993. – 154 с.
12. «Про третейські суди» Закон України від 11 травня 2004 р. № 1701-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 412.
13. Сьоміна В. А. Адміністративно-правовий спір: сутність та зміст / В. А. Сьоміна // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 440–451.

**Осытинский С. О. Внесудебные способы решения публично-правовых споров: сущность и виды.**

*В статье анализируются способы решения публично-правовых споров без обращения в органы судебной власти. Определяются возможности совершенствования механизма разрешения таких споров с учетом опыта зарубежных стран.*

**Ключевые слова:** публично-правовые отношения, публично-правовой спор, медиация, переговоры.

**Osyatynskiy S. O. Extrajudicial Ways of Solving Public and Legal Conflicts.**

*Ways of solving public and legal conflicts without going to court agencies are analyzed in the article. Possibilities to improve the process of solving such conflicts considering the experience of foreign countries are determined.*

**Key words:** public and legal relations, public and legal conflict, mediation, negotiations.

*Стаття надійшла до редакції 11.12.2013*