

of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No. 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0524>.

*Ищенко Ю. В.,
доцент кафедри загальнотеоретичних і
державно-правових наук НаУКМА,
кандидат юридичних наук, доцент*

АЛЬТЕРНАТИВИ ВИРІШЕННЯ ПРАВОВИХ КОНФЛІКТІВ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ

Чому виникають суперечки та спори між особою та суб'єктом владних повноважень? Як зазначено у ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Можна визначити публічно-правову сферу як сферу публічно-правових (адміністративних) зобов'язань. Держава покладає на себе обов'язок забезпечити права і свободи людини. Реалізація цього обов'язку забезпечується через діяльність відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших державних органів, їхніх посадових і службових осіб.

Розглядаючи такі відносини між фізичною або юридичною особою з одного боку та суб'єктом владних повноважень з іншого важко очікувати, що самі відносини та їх учасники втілюють ідеальні характеристики. Не ідеальною є як людина, так і представник влади.

В Рекомендація (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами зазначено, що ця Рекомендація стосується таких альтернативних засобів: внутрішній перегляд, примирення, медіація, урегулювання шляхом переговорів та арбітраж [1].

Відносини між громадянами регулюються договорами. Як вільні особи громадяни вступають у відносини один з одним на основі свободи договорів, що належить їм як право людини, тобто з огляду на їх автономію. У відносинах громадянин–управління ситуація є принципово іншою. Органи управління мають визначені законом права, компетенцію та повноваження. Але ці права

регулюються не договорами, а законами та (на їх основі) підзаконними правовими нормами. У разі виникнення спору між громадянином (фізичною або юридичною особою) та управлінням суди перевіряють законність поведінки органу управління стосовно громадянина [2].

За десять років місцеві адміністративні суди розглянули понад 9 млн справ і матеріалів, апеляційні адміністративні суди – понад 4 млн справ і матеріалів, ВАСУ – близько 500 тис. Ці показники свідчать не про особливу схильність наших співвітчизників до сутяжництва, а насамперед про недостатню поширеність процедур досудового врегулювання, примирних та адміністративних процедур попереднього розгляду скарг [3, с. 29].

Крім того, слід зазначити, що об'єктивно між державою і громадянином можуть і навіть повинні існувати суперечності. Проте завдання держави – запобігати зростанню, посиленню цих суперечностей, не доводити їх до гострого конфлікту. Слабка діяльність держави в соціальній сфері часто стає причиною гострих конфліктів, порушень прав громадян, що закріплені в Конституції України (адміністративні правовідносини в медичній сфері, в сфері адміністративної відповідальності тощо). Завданням держави є передбачати, запобігати наростанню, посиленню цих суперечностей, не доводити їх до гострого конфлікту, протистояння. В цьому разі повинно йтися про відповідальність держави за бездіяльність її органів і посадових осіб, за грубі порушення конституційних прав громадян. На жаль, на практиці цього не відбувається, а якщо і відбувається, то вкрай рідко. Подібне становище породжує відчуття безкарності, всюдозволеності у окремих державних урядовців і у держави в цілому [4, с. 85].

Тематику позасудового вирішення правових конфліктів не часто можна зустріти в наукових дослідженнях адміністративно-правового спрямування. А серед тих, які з'являються, можна знайти різні погляди на їх природу та способи вирішення. Так, Д. Лученко зазначає, що в Україні можна буде повернутися до концепції обов'язковості використання засобів адміністративного оскарження при зверненні до суду з адміністративним позовом, яка позитивно сприйнята у багатьох країнах Європи (Австрія, Латвія, ФРН та ін.) [5]. Одночасно цей автор приходить до висновків, що основним видом позасудового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є адміністративне оскарження. Пропозиції щодо впровадження в українське законодавство таких альтернативних способів вирішення адміністративних спорів, як договірне врегулювання, медіація та арбітраж, не можна визнати обґрунтованими через їх невідповідність правовій природі зазначених спорів. Важливим аспектом розвитку позасудового оскарження є впровадження процедур примирення не тільки на рівні судового розгляду

адміністративних справ, а й в адміністративному оскарженні (наприклад, у вигляді процедури врегулювання розбіжностей у певних категоріях адміністративних відносин) [5].

В практичному посібнику з питань вирішення публічно-правових спорів з органами влади [6] теж не вельми позитивно оцінена можливість застосування медіації, переговорів, примирення у спорах безпосередньо з органами публічної влади.

Як зазначає В. Кравчук, статистика свідчить, що адміністративне оскарження не є ефективним інструментом вирішення спору (у 2012 році задоволено 6,7 % скарг під час первинного оскарження і 3,3 % під час повторного; у 2013 році – 6 % і 3,5 % відповідно) [7].

Які ж основні проблеми виникають під час намагання врегулювати суперечку між особою та суб'єктом владних повноважень альтернативними способами?

Всім добре відома норма Конституції України про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Розглянемо таку ситуацію. Водій транспортного засобу був зупинений поліцейськими за проїзд на заборонний сигнал світлофора. За таке правопорушення, яке передбачено ст. 122 КУпАП, поліцейський уповноважений накласти штраф на водія в розмірі двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів (425 гривень). Водій пояснив поліцейському, що в транспортному засобі знаходиться його брат, якого він терміново везе до лікарні і тому він просить не притягати його до адміністративної відповідальності у зв'язку із діями в стані крайньої необхідності. В такій ситуації поліцейський має два способи реагування і вони обидва є законними, передбаченими Кодексом України про адміністративні правопорушення. Поліцейський має право як притягти водія до відповідальності, так і звільнити від відповідальності. Тобто дискреційні повноваження поліцейського дають можливість прийняти рішення в інтересах особи (звільнення від відповідальності), так і не в інтересах особи (притягнення до відповідальності).

Якщо припустити, що в такій саме ситуації водій транспортного засобу буде знаходитись в стані алкогольного сп'яніння, то така умова принципово змінює юрисдикцію поліцейського. Поліцейський не може звільнити особу від відповідальності за керування транспортним засобом в стані алкогольного сп'яніння навіть за наявності обставин крайньої необхідності. Таке рішення знаходиться у виключній юрисдикції суду.

Цей простий приклад вказує на те, що дії поліцейського за межами його юрисдикції можуть бути кваліфіковані як злочин або дисциплінарний проступок.

Будь-який представник органу влади або місцевого самоврядування знаходиться у такій саме ситуації, коли йому необхідно обрати рішення, яке буде знаходитись в межах його юрисдикції і яке приймається в інтересах фізичної чи юридичної особи. Якщо прийняте рішення виходить за межі компетенції посадовця, він наражається на небезпеку бути притягненим до відповідальності за перевищення службових повноважень.

У зв'язку з цим виникає питання про можливість застосування в спірних ситуаціях принципу верховенства права, якщо його реалізація буде сприяти забезпеченню прав особи. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» у ст. 3 визначає принципи діяльності місцевих державних адміністрацій серед яких є і принцип верховенства права [8]. Але зміст цього принципу в законі не розкривається. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» про принцип верховенства права не згадується. В Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» прямо вказується, що діяльність центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципі верховенства права [9]. В Законі України «Про державну службу» зазначається, що державна служба здійснюється з дотриманням принципу верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави [10].

Можна прийти до такого висновку, що законодавство України передбачає можливість застосування принципу верховенства права під час вирішення спорів в адміністративно-правовій сфері. В той же час зв'язаність дій посадових і службових осіб суб'єктів владних повноважень законом, відсутність зрозумілих пояснень щодо застосування принципу верховенства права у спірних правовідносинах, побоювання наслідків прийняття самостійних рішень за межами дискреційних повноважень під час проведення медіації, переговорів, примирення поки що не дають підстав для поширення таких перспективних процедур.

Список використаних джерел

1. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d00495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d00495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%)

B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20(2001)%209.pdf.

2. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право. – Юстиніан, 2002. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/magazine.php?id=3>.

3. Нечитайло О. Адміністративне судочинство України: основні досягнення та напрями модернізації: Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1–2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О. М. Нечитайла. – Київ: Ваіте, 2015. – 448 с.

4. Оніщенко Н. Права людини в контексті забезпечення регулювання адміністративних правовідносин: Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1–2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О. М. Нечитайла. – Київ: Ваіте, 2015. – 448 с.

5. Лученко В. Д. Про позасудове оскарження в адміністративному праві та перспективи його розвитку в Україні // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2012. – № 3 (10).

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. Кравчук В. Адміністративна юстиція в контексті конституційної реформи // Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1–2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О. М. Нечитайла. – Київ: Ваіте, 2015. – 448 с.

8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-VI від 17 березня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.

10. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10 грудня 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.