

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АЛЬТЕРНАТИВНОГО ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF ALTERNATIVE RESOLUTION OF PUBLIC LAW DISPUTES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Щедрін Р.А., аспірант кафедри галузевого права та загальноправових дисциплін

*Інститут права та суспільних відносин Закладу вищої освіти
«Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»*

Динамічна зміна суспільного устрою потребує пошуку дієвих механізмів його правового регулювання. Окреме місце в ньому займає суспільний договір щодо забезпечення суб'єктами владних повноважень загальнонародських принципів та свобод, дотримання балансу між публічним та приватним інтересом. Механізми адміністративного судочинства не в повній мірі забезпечують вказані права та баланс інтересів, через що актуальним на цей час постає питання впровадження позасудових засобів вирішення адміністративно-правових спорів.

Через відсутність єдиної системи правового регулювання позасудових механізмів вирішення адміністративно-правових спорів як на рівні національного законодавства країн, так і на рівні ЄС в цілому, порівняльний аналіз цих механізмів викликає певні труднощі. Умовне згрупування згаданих механізмів полягає в поділі їх на обов'язкові та факультативні.

До обов'язкового виду альтернативного вирішення адміністративних спорів відносяться внутрішнє адміністративне оскарження, а до добровільних – інститут адміністративного омбудсмена, медіація, примирення, урегулювання шляхом переговорів та арбітраж.

З огляду на те, що в більшості випадків дослідники механізмів альтернативного вирішення адміністративних спорів аналізують проблеми правового регулювання цієї сфери в окремих аспектах, в статті було важливо висвітлити це питання в комплексі, розкрити основу проблематики застосування вказаних механізмів в країнах Європи, і завдяки цьому, – зорієнтувати на напрямках їх впровадження в Україні.

Відкритим залишається питання поєднання асиметричності публічно-правових спорів з такими принципами адміністративного судочинства, як врахування публічного інтересу, рівність учасників спору, законність та справедливість, за якими має відбуватись альтернативне врегулювання адміністративних спорів.

Метою цієї статті також є виявлення та аналіз різноманітних аспектів альтернативного врегулювання адміністративних спорів, як в європейському середовищі так і за його межами, з'ясування які з механізмів такого врегулювання є більш дієвими, що є підґрунтям для переваги одних механізмів над іншими.

Ключові слова: адміністративне регулювання, належне врядування, адміністративне оскарження, адміністративний омбудсмен, медіація.

Dynamic changes in the social order require the search for effective mechanisms of its legal regulation. A special place in it is occupied by the social contract to ensure that the subjects of power guarantee universal principles and freedoms, and maintain a balance between public and private interests. The mechanisms of administrative proceedings do not fully ensure these rights and the balance of interests, which is why the issue of introducing extrajudicial means of resolving administrative and legal disputes is currently relevant.

Due to the absence of a unified system of legal regulation of extrajudicial mechanisms for resolving administrative and legal disputes both at the level of national legislation and at the level of the EU as a whole, a comparative analysis of these mechanisms causes certain difficulties. A conditional grouping of these mechanisms is to divide them into mandatory and optional ones.

Mandatory alternative administrative dispute resolution includes internal administrative appeals, while voluntary alternative administrative dispute resolution includes the administrative ombudsman institution, mediation, conciliation, negotiation and arbitration.

Given that in most cases, researchers of alternative administrative dispute resolution mechanisms analyse the problems of legal regulation of this area in separate aspects, it was important to cover this issue in a comprehensive manner, to reveal the basis of the problems of application of these mechanisms in European countries, and thus to focus on the areas of their implementation in Ukraine.

The issue of combining the asymmetry of public law disputes with such principles of administrative proceedings as consideration of the public interest, equality of parties to a dispute, legality and fairness, which should be applied to alternative dispute resolution, remains open.

The purpose of this article is also to identify and analyse various aspects of alternative dispute resolution in the European environment and beyond, and to find out which of the mechanisms of such resolution are more effective, which is the basis for the superiority of some mechanisms over others.

Key words: administrative regulation, good governance, administrative appeal, administrative ombudsman, mediation.

Становлення та розвиток механізмів альтернативного врегулювання адміністративних спорів (далі – АВАС) в Україні викликають необхідність порівняльного аналізу тенденцій, які відбуваються в цій сфері в інших країнах. Оскільки одним із завдань України на шляху вступу в Європейський Союз (далі – ЄС), є інтеграція національного законодавства в систему правового регулювання ЄС, то важливо зосередитись яким чином це питання вирішено в межах ЄС.

Дослідження АВАС в країнах Європи варто розпочати з аналізу тенденцій, що відбуваються в сфері адміністративного регулювання цих країн. Не дивлячись на деякі розбіжності в поглядах окремих політичних сил, зберігається тенденція на укріплення єдиного Європейського адміністративного простору (далі – ЄАП), як домінуючої концепції, яка поглинула в собі концепції належного адміністрування та врядування.

В основі ЄАП лежить ідея адміністративної гармонізації та зближення традиційних моделей державного

управління, традиційних інститутів державного управління та адміністративного права. Це простір з рівним або подібним рівнем і якістю державних послуг для всіх європейців, з реальною можливістю впливати на державну політику на всіх урядових рівнях сучасної багаторівневої архітектури ЄС.

Адміністративна спроможність, як можливість державного управління справлятися з дедалі складнішими і неприємнішими проблемами сучасного світу є одним з основних критеріїв вступу до ЄС. Вона реалізується через впровадження європейськими країнами різноманітних адміністративних та управлінських стандартів, які, в свою чергу, слугують орієнтирами для її оцінювання [1, с. 137].

Таким чином адміністративна спроможність поступово набуває ключової ролі в формуванні нового типу відносин між урядом, громадянами та суспільством в цілому, однак на цей час вона більше орієнтована на вироблення політики належного адміністрування, ніж на її імплементацію.

Деякі з вказаних стандартів є особливо важливими, оскільки гарантуються як фундаментальні права. Існує дві основні групи таких прав: одна з них спрямована на посилення політичної участі, а інша – на посилення правової позиції громадян у їхніх контактах з адміністративними органами. Лише добре збалансована та широко прийнята державна політика має шанс призвести до ефективного економічного та соціального розвитку, в основі якого має полягати так зване “належне врядування”: поєднання демократичного та ефективного врядування, яке є прозорим, ефективним, залученим, підзвітним, чуйним і відповідальним [2, с. 8].

На початку 2000-х років ЄС висунув основоположні принципи належного європейського врядування, серед яких: відкритість, участь, відповідальність, ефективність і узгодженість.

У свою чергу принципи управління ЄС базуються на п'яти групах цінностей, які об'єднуються в певний доктринальний шар державного управління: демократичні (політичні), правові, соціальні, економічні та екологічні. Сучасна Європа та весь західний світ характеризуються раніше небаченою ціннісною складністю, яка створює великий, однак не завжди вирішальний ціннісний тиск на публічну адміністрацію, вимагаючи її змін та коригувань.

Тому суб'єкт владних повноважень, має діяти не тільки у відповідності до норм права, але і з врахуванням зазначених цінностей та інтересів суспільства. Це робить конфлікт за участю суб'єкта владних повноважень асиметричним, у порівнянні з приватно-правовим спором, оскільки перші ієрархічне розташування та включають потреби, цілі та (більш нематеріальні) переваги, які впливають на структуру (суспільний інтерес), тоді як другі – це горизонтально розташовані засоби, інтереси та (більш матеріальні) позиції, які відображають приватні інтереси.

В свою чергу асиметричність публічно-правових спорів, в тому числі за рахунок того, що державні службовці не приймають рішень у своїх особистих інтересах і тому можуть бути не зацікавлені, як інші учасники, у досягненні найкращого вирішення спору, є обставинами, які обмежують застосування механізмів альтернативного врегулювання адміністративних спорів.

Критерії для застосування АВАС повинні відповідати принципам Європейського адміністративного простору, таким як правова визначеність, участь громадськості, пропорційність, обґрунтованість, право на слухання, право на оскарження тощо.

Беручи до уваги важливість інструментів АВАС, 5 вересня 2001 року Комітет Міністрів Ради Європи (далі – Комітет) прийняв Рекомендацію Rec (2001) 9 державам – членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами (надалі – Рекомендація (2001) [3].

Рекомендація (2001) у якості можливих інструментів АВАС визначає такі альтернативні засоби врегулювання, як: внутрішній перегляд, примирення, медіація, урегулювання шляхом переговорів та арбітраж. У вказаній Рекомендації (2001) також зазначається, що доречність окремих видів АВАС змінюється залежно від розгляданого спору, а застосування окремих засобів АВАС може бути дозволено або взагалі, або в певних категоріях справ, що вважаються відповідними, зокрема тих, які стосуються окремих адміністративних актів, договорів, цивільної відповідальності, і загалом кажучи, позовів, пов'язаних із якоюсь сумою грошей. Регулювання альтернативних засобів має передбачати або їх інституціоналізацію, або їх використання залежно від конкретного випадку, виходячи з рішення сторін-учасниць [3].

Якщо аналізувати які з видів АВАС є найбільш поширеними на цей час в західноєвропейському середовищі, можна дійти висновку, що адміністративне оскарження

є найбільш поширеним засобом АВАС, за ним йде інститут адміністративного омбудсмена, тоді як медіація та інші інструменти АВАС все ще знаходяться на стадії свого розвитку.

Внутрішнє адміністративне оскарження, в залежності від нормативного регулювання в окремій країні, може бути обов'язковим або факультативним.

Обов'язкове адміністративне оскарження застосовується у більшості країн ЄС, серед яких Німеччина, Нідерланди, Угорщина, Словенія, Польща, Сербія, Данія, Чеська Республіка та Румунія, де подання позову до суду не можливе без попереднього адміністративного оскарження.

Факультативне адміністративне оскарження поширене у Франції, а також частково у Бельгії та Італії. В цих країнах адміністративне оскарження не є обов'язковим, але пролонгує строки позовної давності.

Варто зазначити, що жодна з країн не обмежується лише однією системою адміністративного оскарження. Навіть якщо адміністративне оскарження є необов'язковим, існують випадки, коли спеціальне законодавство передбачає його обов'язкове використання. Наприклад, у Франції адміністративне оскарження в цілому є необов'язковим, однак існують обов'язкові апеляції у фіскальних питаннях, у випадку оскарження рішень органів муніципальних рад, у судових процесах, пов'язаних із виборами до університетів, тощо.

У Німеччині порядок обов'язкового адміністративного оскарження врегульовано Кодексом адміністративного судочинства та Законом про адміністративне судочинство, а також цілою низкою інших кодексів і правових актів, усі з яких використовують однакові концепції, але передбачають різні рішення в своїх деталях. Це пов'язано з тим, що в Німеччині було створено п'ять видів судів, кожен зі своєю специфічною юрисдикцією та процесуальними кодексами. Три з них спеціалізуються на справах адміністративного права, а два інших – на справах приватного права. Серед судів адміністративного права виділяють фінансові суди, які мають юрисдикцію щодо податкових справ, соціальні суди, які мають юрисдикцію щодо питань соціального права, а також адміністративні суди, які мають юрисдикцію щодо всіх інших адміністративних справ [4, с. 5].

Правила, які регулюють факультативне адміністративне оскарження, як правило, мають дуже гнучке регулювання щодо дотримання формальних положень, і часто не містять обмежень за часом для оскарження. В той час, як у випадку обов'язкового адміністративного оскарження, провадження має проводитися в межах чітких часових обмежень у змагальній манері, а остаточне рішення регулюється розширеними правилами мотивації до такого оскарження (Німеччина, Нідерланди, Угорщина, Чехія, Сербія, Словенія та Румунія) [5, с. 80].

Додатково до вказаних вище, існують гібридні форми адміністративного оскарження, за якими формується орган, який має на меті розглядати адміністративні спори поза судами, але при цьому, – забезпечувати належний та збалансований захист прав сторін. Ефективний орган адміністративного оскарження, такий як, наприклад – трибунал у Великобританії, одночасно усуває недоліки процедури адміністративного оскарження (відсутність незалежності) та недоліки судового провадження (тривалість, пов'язані з цим витрати та, у деяких випадках, відсутність спеціалізації), забезпечуючи незалежний перегляд та швидке відшкодування у менш складних справах, які не потребують втручання суду.

У Франції багато незалежних органів, які поєднують регуляторні повноваження з судовими, розглядаються як альтернатива судам, оскільки можуть призначати відшкодування особам, які потребують розгляду судового позову [4, с. 61].

Характерною рисою системи адміністративного оскарження у Данії є наявність численних галузевих апеляційних рад, які є вузькоспеціалізованими колегіальними державними органами. Єдиною та основною метою вказаних рад, що працюють незалежно від традиційних судових структур, є перегляд адміністративних актів після оскарження в адміністративному порядку. Процедура, яку використовують ці ради, є сумішшю між адміністративною та судовою процедурами, за участю суддів як голів [4, с. 156].

Інші юрисдикції обережно визнають таку гібридизацію, хоча вона фактично існує на практиці. Так, в Польщі, спеціальні апеляційні комісії місцевих органів влади розглядають скарги на рішення польських органів місцевого самоврядування та працюють за правилами, подібними до судового розгляду. У Румунії схожою на адміністративний трибунал є Національна рада з питань публічних закупівель, яка теоретично залежить від уряду, але на практиці виявилася досить незалежною у своїх рішеннях. У Німеччині також є Трибунал із державних закупівель, як інструмент правового захисту для учасників тендеру, який можна віднести до категорії адміністративних судів.

Другим за поширеністю, у більшості західних юрисдикцій, є інститут адміністративного омбудсмена, який діє як механізм вирішення спорів, повністю альтернативний судовому. США, Великобританія, Нідерланди та Данія – країни, де адміністративні омбудсмени відіграють значно помітнішу роль у врегулюванні адміністративних спорів. При цьому в США та Великобританії, система адміністративного омбудсмена є невід'ємною частиною системи адміністративної юстиції. Як правило, адміністративні омбудсмени здійснюють свою діяльність відповідно до статуту, а коло їх повноважень дуже обмежене.

Наприклад, повноваження омбудсмена місцевого самоврядування у Великобританії обмежуються розслідуванням неналежного управління органами місцевого самоврядування, і, на відміну від судового розгляду, їхня роль є переважно слідчою.

Однак іноді омбудсмени виходять за рамки контролю за неналежним адмініструванням та аналізують дотримання органами державної влади прав людини. Не дотримання органами влади прав людини у Великобританії відповідно до Закону Великобританії про права людини (HRA 1998 р.) призводить до висновку про неналежне адміністрування, який не обов'язково призводить до визнання незаконності фактичного рішення державного органу. Це не означає, що омбудсмени можуть визначати законність адміністративної дії або виносити рішення з питань права, однак вони можуть признавати відшкодування, якщо адміністратор не вжив заходів з урахуванням прав людини [6, с. 90].

Останнім часом деякі омбудсмени отримали розширені повноваження, згідно з якими вони мають також право досліджувати стандарти надання послуг, захищаючи таким чином очікування громадян щодо ефективного управління.

Аналіз застосування АВАС в країнах ЄС свідчить, що медіація ще недостатньо розвинена в публічному праві. На думку деяких дослідників, звернення до медіації в адміністративному судочинстві загалом виглядає як порушення основних принципів адміністративного права, таких як законність, здійснення публічної влади, відповідальність. Усі правові системи теоретично допускають медіацію (або примирення, арбітраж) в адміністративному праві. Проте на практиці медіація вважається інститутом, який не вписується в рамки адміністративного судочинства, вона знаходить ефективну підтримку лише в Нідерландах та Великобританії.

Медіація є конфіденційним процесом, що з одного боку надає сторонам можливість створити більш довірливу атмосферу для врегулювання спору, а з іншого боку, може бути перешкодою для подальшого вирішення спору в судовому порядку. За загальним правилом, усі докази

та обмін документами в ході медіації не можуть бути пізніше використані жодною зі сторін у судовому процесі.

На думку деяких авторів, медіація знижує якість правосуддя, оскільки «результат медіації це не справедливе врегулювання, а лише врегулювання» Медіатору головним чином доручено вирішити суперечку між сторонами, справедливість не може бути його головною метою, а тому справедливість неминуче буде зменшена. Під час медіації наголос робиться в першу чергу на вирішенні суперечки і інтереси сторін переважають над іншими міркуваннями [7, с. 31–32].

В той же час, на відміну від інших механізмів АВАС, завдяки неконфліктному характеру медіації, сторони можуть досягти взаємовигідного рішення та зберегти свої стосунки.

Також позитивним в медіації є те, що вона може покращити спектр засобів правового захисту, доступних сторонам. У Франції, наприклад, єдиним доступним засобом правового захисту під час розгляду адміністративних спорів, є скасування адміністративного рішення чи дії. В той час як медіація може дозволити сторонам застосувати такі способи правового захисту, як вибачення, обіцянка реформування та відшкодування збитків, які недоступні під час судового розгляду.

На нашу думку усі механізми АВАС повинні робити справедливість першочерговою метою, інакше вони не зможуть виконувати фундаментальну функцію адміністративної юстиції. Неврахування справедливості може означати, що основні питання суперечки можуть залишитися невирішеними, навіть якщо сторони досягнуть врегулювання, що в цілому, може призвести до несправедливого результату.

Окремої уваги заслуговує система АВАС застосування в США, де багато адміністративних спорів вирішується через відповідні державні агентства. Законом США «Про вирішення адміністративних спорів» від 1996 року визначені наступні виключні випадки, коли державні агентства повинні розглянути можливість відмови від використання позасудової процедури вирішення спорів: якщо остаточне або авторитетне вирішення питання має прецедентне значення, а така процедура навряд чи буде сприйнята як авторитетний прецедент; якщо справа стосується або може стосуватися важливих питань державної політики, які вимагають додаткових процедур до прийняття остаточного рішення, і така процедура навряд чи допоможе розробити рекомендовану політику для агентства; якщо дотримання встановленої політики має особливе значення, щоб не допустити збільшення розбіжностей між окремими рішеннями, і така процедура навряд чи призведе до узгоджених результатів між окремими рішеннями; якщо справа суттєво впливає на осіб чи організації, які не є сторонами провадження; якщо важливим є повний публічний звіт про провадження, а процедура врегулювання спорів не може забезпечити такий звіт; якщо орган повинен зберігати постійну юрисдикцію над справою з повноваженнями змінювати рішення у світлі змінених обставин, а процедура врегулювання спорів перешкоджає виконанню цієї вимоги [8].

Відповідні державні агентства США покликані на розв'язання адміністративних спорів за допомогою АВАС мають чіткі процедури їх застосування. В більшості випадків такі процедури є безоплатними та швидкими.

Наведений аналіз механізмів альтернативного врегулювання адміністративних спорів свідчить про їх неординарність та обмеженість у застосуванні в європейських країнах. Така ситуація обумовлена тим, що публічний інтерес, який насамперед переслідується під час врегулювання адміністративних спорів, швидко змінюється, одночасно з розвитком та зміною політичних, економічних та інших систем країн, а також різними поглядами на принцип законності адміністрування.

В той же час, ефективні механізми альтернативного вирішення адміністративних спорів відіграють значну роль у зменшенні навантаження на суди, знаходженні консенсусу з адміністрування та наблизенні адміністративної влади до громадськості.

Таким чином, механізми альтернативного врегулювання адміністративних спорів мають враховувати інтереси суспільства та базуватись на принципах рівності, законності та справедливості. Таке підґрунтя дозволить поширити застосування їх на практиці, зміцнить довіру до них з боку учасників адміністративного

процесу, буде сприяти укріпленню правової системи країни.

На нашу думку, на цей час не має необхідності створювати в Україні окрему систему альтернативного врегулювання адміністративних спорів, яка буде конкурувати з судовим способом вирішення справ. Проте є необхідність створення окремих механізмів адміністративного оскарження у вузькоспеціалізованих сферах, наприклад в сфері нарахування та виплати соціальних платежів, врегулювання трудових спорів держслужбовців, по аналогії адміністративних омбудсменів у Великобританії чи США.

ЛІТЕРАТУРА

1. Koprić I., Kovač P. European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities. 2017. URL: <https://www.nispa.org/files/publications/proceedings/NISPAcee-Proceedings-2016-Zagreb.pdf> (дата звернення: 15.05.2023).
2. Koprić I. CONTEMPORARY CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION ON THE REFORM WAVES. 2011. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/14447323.pdf> (дата звернення: 15.05.2023).
3. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами—приватними особами від 05.09.2001 р. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf (дата звернення: 15.05.2023).
4. Dragos D.C., Neamtu B. Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law. Springer. 2014, 605 p.
5. Dragos D.C., Neamtu B. Effectiveness of Administrative Appeals – Empirical Evidence from Romanian Local Administration, *LEX LOCALIS – JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT*, 2013, с. 72–85 URL: https://www.researchgate.net/publication/265038978_Effectiveness_of_Administrative_Appeals_Empirical_Evidence_from_Romanian_Local_Administration (дата звернення: 15.05.2023).
6. Kirkham R. The ombudsman, accountability and the courts. The University of Sheffield. 2021. URL: <https://www.nuffieldfoundation.org/project/challenging-the-ombudsman-are-review-processes-adequate> (дата звернення: 15.05.2023).
7. Bondy V., Mulcahy L. Mediation and judicial review: an empirical research study. *The Public Law Project*. 2009 URL: <https://www.nuffieldfoundation.org/sites/default/files/files/MediationandJudicialReview.pdf> (дата звернення: 15.05.2023).
8. The Administrative Dispute Resolution Act of 1996 URL: <https://adr.gov/wp-content/uploads/2022/02/adra.pdf>. (дата звернення: 15.05.2023).