

**О. Степаненко,**

аспірантка кафедри публічного політики  
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
голова правління  
Інституту альтернативних рішень

## ТЕОРЕТИЧНІ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ ПОНЯТТЯ ТА КОНКРЕТИЗАЦІЯ ЗМІСТУ АЛЬТЕРНАТИВНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

**Постановка проблеми.** Звернення до дослідження альтернативних способів врегулювання публічно-правових спорів може бути показником того, що судовий процес, який сьогодні в більшості випадків розглядається як традиційний спосіб врегулювання розбіжностей, не дає змоги отримати очікуваний результат – вирішення спору. Наявні в законодавстві прогалини обмежують учасників публічно-правових відносин у зверненні до інших інструментів врегулювання спорів, якими користуються суб'єкти публічно-правових відносин в інших країнах світу.

Ситуація, що існує сьогодні, потребує аналізу з метою подальшого запровадження комплексних підходів з інформування суспільства про особливості альтернативного врегулювання спорів (далі – АВС), підготовки та прийняття нормативно-правових актів, що заохочуватимуть звертатись до АВС, формуватимуть довіру до АВС з метою врегулювання розбіжностей та поширення у суспільстві сприятливої для економічного зростання атмосфери. Для того, щоб зрозуміти, чи є можливість застосовувати альтернативні підходи до такої категорії спорів, спершу варто визначитись із тим, що саме підлягає врегулюванню через альтернативні методи.

**Факти щодо практичної актуальності.** Рівень конфліктності, судових тяжб в Україні відповідно до статистичних даних зростає кожного року, а пропорційно з ним – і навантаження на судову систему [4]. Своєю чергою реформи у різних сферах права спонукають до перегляду та конкретизації деяких понять. Відповідно до чинної редакції Конституції України ст. 124 передбачає, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок врегулювання спору [1]. Запровадження нової діалогової культури між громадянами та органами влади сприятиме розвитку взаємовідносин нового типу, що забезпечить учасникам таких відносин кращий рівень додержання прав і свобод та реалізації їхніх інтересів. Щоб зрозуміти, до яких випадків може бути застосований такий підхід, варто розпочати з термінології, і передусім – із терміну «публічно-правовий спір».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням особливостей природи публічно-правового спору присвячені праці таких вчених, як: В. Квак, І. Черняхівич, М. Карпа, І. Сенюта, Л. Сало, Н. Хлібороб, О. Скочиляс-Павлів, А. Школик та інших науковців. Вказані автори зробили суттєвий внесок у дослідження сутності поняття «публічно-правовий спір», визначення його суб'єктів та складових.



**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Мета статті – ідентифікація поняття та конкретизація змісту «публічно-правового спору» з метою виокремлення категорії спорів, до яких можна застосовувати альтернативний підхід з урегулювання публічно-правових спорів, тим самим розвантажуючи суди та використовуючи ресурси держави з більшою ефективністю.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У процесі виконання державою своїх публічних функцій відбувається тісна взаємодія з фізичними, юридичними особами, прав, свобод та інтересів яких ця діяльність стосується. І як результат такої взаємодії не виключено виникнення непорозумінь, конфліктів чи навіть спорів. Такі спори є відмінними від більшості, оскільки мають публічно-правовий характер. Для того, щоб краще зрозуміти ці особливості, варто розкласти на складові поняття «публічно-правовий спір», що може допомогти краще зрозуміти ознаки такого спору, характерні риси та підібрати альтернативні інструменти для їх врегулювання.

Для з'ясування правової природи публічно-правових спорів необхідно звернутися до суті та змісту публічно-правових відносин. Так, А. Єлестратов вказує на те, що в цих відносинах присутній такий елемент, як правовий обов'язок, який за будь-яких обставин наявний у складі публічних правовідносин (вимога до урядовців спиратися в їхній публічній діяльності на суспільний обов'язок) [11].

Зміст поняття «публічно-правовий спір» зумовлений змістом трьох понять – «публічний», «правовий» та «спір». Пропонуємо розпочати з особливості поняття «публічний». Характерною ознакою «публічності» в публічно-правовому спорі є наявність у такому спорі суб'єкта владних повноважень. Однак самої лише присутності такого суб'єкта не достатньо.

Особливість публічних відносин – це підпорядкування, що передбачає наявність сторони, яка має владні повноваження, та іншої сторони, що є об'єктом впливу цих владних повноважень [2]. На думку Голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду М. Смоковича, «різниця між приватно-правовими та публічно-правовими відносинами полягає у наявності в першому типі відносин у сторін такого спору майнового чи немайнового особистого інтересу» [3]. Інакше ситуація полягає зі спорами з публічно-правовим суб'єктом.

У Рішенні Конституційного Суду України зазначено, що «можливість використання суб'єктами правовідносин досудового врегулювання спорів може бути додатковим засобом правового захисту, який держава надає учасникам певних правовідносин, що не суперечить принципу здійснення правосуддя виключно судом. З огляду на необхідність підвищення рівня правового захисту держава може стимулювати вирішення правових спорів у межах досудових процедур, однак їхнє використання є правом, а не обов'язком особи, яка потребує такого захисту. Право на судовий захист не позбавляє суб'єктів правовідносин можливості досудового врегулювання спорів» [6].

У Кодексі адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р., у статті 4 визначається, що публічно-правовим спором вважається такий, що відповідає переліченим нижче критеріям:

1) хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

2) або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повнова-



жень, спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

3) або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [7].

Отже КАСУ передбачає 3 підстави для визначення спору як «публічно-правового»:

- одна зі сторін здійснює публічно-владні управлінські функції;
- одна зі сторін надає адміністративні послуги;
- одна зі сторін є стороною виборчого процесу чи референдуму.

Таким чином, важливою складовою для ідентифікації та класифікації спору є встановлення – чи здійснювалися владно-управлінські функції (формування політики; правове регулювання; надання адміністративних послуг; здійснення нагляду та контролю) одним із суб'єктів до моменту виникнення спору [13].

Що ж стосується іншої складової, а саме терміну «правовий» щодо спору, то для того, щоб спір був визнаний правовим, він має виникати з дій, що мають юридичні наслідки, бути спрямованим на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів особи та виконання її обов'язків; до того ж, законом передбачається можливість, і навіть більше – гарантується право на захист особі у випадку, якщо її право порушено [2]. Водночас авторами зазначається, що ще однією з характеристик «правового спору» є неможливість задоволення інтересів іншої сторони. На наш погляд, саме це не може слугувати критерієм «правового» елемента, оскільки це різні не взаємовиключні категорії. Водночас автори зазначають і про те, що встановлені законом способи вирішення правових спорів не позбавляють сторони звернення до альтернативних механізмів врегулювання. Така згадка про альтернативні механізми дає мож-

ливість побачити, що норми права лише доповнюються та підсилюються альтернативними інструментами врегулювання спорів і дають змогу віднайти рішення із задоволення інтересів і в правовій площині.

І останній елемент комплексного поняття – це «спір». Великий тлумачний словник визначає поняття «спір» як «словесне змагання обговорення чого-небудь двома або кількома особами, в якому кожна зі сторін відстоює свою думку, свою правоту» [5, с. 1368]. Можна зустріти і підхід, де «спір» є проявом претензії, коли кожна сторона відстоює власну позицію [17], а є й підходи, коли «спір» розглядається як форма правовідносин, що проявляється як конфлікт інтересів або наявність розбіжностей [16].

Як зазначається в Рішенні Конституційного Суду України від 23 травня 2001 р. № 6-рп/2001, «використання суб'єктами правовідносин досудового врегулювання спорів може бути додатковим засобом правового захисту, [...] що не суперечить принципу здійснення правосуддя виключно судом». Також варто звернути увагу на ще один суттєвий момент, який полягає в тому, що «державна може стимулювати вирішення правових спорів у межах досудових процедур, однак їх використання є правом, а не обов'язком особи, яка потребує такого захисту» [8].

Це дає змогу звернути увагу на важливу особливість альтернативного врегулювання спорів, що не залежить від суб'єкта публічно-правових відносин, а є наслідком одного з принципів такого врегулювання – звернення до будь-якого з інструментів альтернативного врегулювання – здійснюється на основі принципу «добровільності». А отже, лише наслідком власного волевиявлення, а не встановленого законом обов'язку може бути звернення суб'єктів публічно-правового спору до альтернативного способу врегулювання публічно-правових спорів,



оскільки будь-яке інше зобов'язання до такого кроку перед зверненням до суду може бути розглянуте як обмеження можливості реалізації права на судовий захист.

На думку Н. Хлібороб, публічно-правовий спір є видом правового спору, для якого характерні такі ознаки:

– спір виникає з публічно-правових відносин;

– сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин, серед яких особливим правовим статусом наділені органи публічної адміністрації;

– сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів [10].

Характерною особливістю публічно-правових відносин є наявність у хоча б однієї зі сторін таких відносин публічно-владних повноважень, коли інша сторона є об'єктом такого публічно-правового впливу. Також до публічно-правових відносин можуть бути віднесена взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування або відносини, що виникають з адміністративного договору. Таким чином, суб'єктів публічно-правових відносин умовно можна поділити на владні та невідладні. А об'єктом переважної кількості публічно-правових відносин стають особисті чи соціальні блага. Невід'ємною ознакою прав та обов'язків сторін публічно-правових відносин є їхня чітка нормативна визначеність [12].

#### **Висновки та перспективи.**

У законодавчій та науковій термінології слід чітко ідентифікувати поняття «публічно-правовий спір». Оскільки відносини публічно-правового порядку виникають між суб'єктами таких правовідносин як владного, так і невідладного характеру, то

і спори, що породжуються такими відносинами виникають відповідно між суб'єктами, де хоча б один має владні повноваження.

З огляду на викладене, можна дати таке визначення публічно-правового спору: це спір, що виникає внаслідок публічно-правових відносин між сторонами таких правовідносин, серед яких хоча б одна сторона спору має бути наділена владно-управлінськими функціями, а інша або знаходиться у рівній взаємодії з нею, або ж бути об'єктом публічно-правового впливу.

Усвідомлюючи характерні риси публічно-правового спору, його суб'єктів, об'єктів та предмет, у наступній статті варто дослідити, які саме альтернативні методи врегулювання спорів можуть бути застосовані і за яких умов, які в них можуть бути переваги чи недоліки, а також наслідки застосування таких альтернативних підходів.

*Фінансове навантаження на державний бюджет, втрата довіри до здатності захистити права через суд, відсутність достатньої інформації про інші, окрім суду, безпечні можливі варіанти вирішення розбіжностей (спорів) – усе це посилює роздратування у суспільстві при самій лише думці про судовий процес. Зосередженість на спробі довести неправоту іншої сторони спору не дає можливості сфокусуватись на пошуку варіантів вирішення і врегулювання проблемної ситуації. Застосування альтернативних підходів дало б змогу зменшити рівень напруження у відносинах між сторонами щодо наявних спорів та змістити фокус уваги на подальшу взаємодію і співпрацю у вирішенні спору.*

*І хоча для деяких видів спорів судовий розгляд може залишитись єдиним способом врегулювання, але для багатьох претензій судовий розгляд, де сторони змагаються і встановлюють, хто*



винен, а хто переможець, з часом може трансформуватися із судового процесу зі змагальністю у підхід, де врегулювання ситуації та зміна обставин, а також безпосередньо самі взаємовідносини, будуть мати більшу цінність, що надалі призведе до позитивних зрушень у виборі альтернативних методів врегулювання спорів, а як наслідок – і до розвитку економіки країни та відобразиться на міжнародній співпраці.

Адже за статистикою та аналізом судової практики станом на 2019 рік ситуація виглядає так, що суди неспроможні впоратись із навантаженням. А це показує нам, що кількість адміністративних справ, а саме до них ми відносимо категорію публічно-правових спорів, свідчить про перевищення кількості справ, які надходять на розгляд до суду, що призводить до накопичення нерозглянутих справ. Зменшення темпів провадження є показником і того, що значна частина бізнесу є частково паралізованою, змушена шукати інші шляхи для отримання прибутку, що впливає на наповнення бюджету через податки, з одного боку, та збільшує рівень невдоволення щодо спроможності держави у створенні умов для доступності врегулювання спорів, з іншого. Суди перевантажені справами на третину щодо своєї функціональної спроможності. Отже, такі темпи розгляду потребують залучення додаткових ресурсів, таких як альтернативні методи, що сприятиме врегулюванню публічно-правових спорів ще на початкових етапах, а це суттєво відобразиться на розвитку країни в цілому.

**Ключові слова:** альтернативне врегулювання спорів, альтернативні підходи з урегулювання спорів, медіація, публічно-правові спори, АВС публічно-правових спорів.

**Stepanenko O. Theoretical interpretations of the concept and concretization of the content of alternative resolution of public law dispute**

*The financial burden on the state budget, the loss of confidence in the ability to protect rights through the courts, the lack of sufficient information about others alternative methods of dispute resolution, besides the court, safety options of solving disagreements (disputes) – all these aspects are increase irritation in society at the mere thought of the need to go to court. Focusing on trying to prove that the other side of the dispute is wrong does not allow us to focus on finding solutions and resolving the situation. The use of alternative approaches would reduce the level of tension in relations between the parties regarding the existing dispute and shift the focus to further interaction and cooperation.*

*And although for some types of disputes, litigation may remain the only way of settlement, but for many claims, litigation, where the parties compete and establish who is wrong and who is right, can, of the times, transform to approach of alternative resolution and communication changes. The situation itself, as well as the relationship itself, will have a great value, which will further lead to positive shifts on the way of alternative methods for resolving the dispute, and as a result, to the development of the country's economy, and will also affect on international cooperation.*

*Indeed, according to statistics and analysis of judicial practice, as of 2019, the situation looks like the courts cannot cope with the load. And this shows us that the number of administrative cases, namely to them, we refer to the category of public law disputes, indicates an excess of the number of cases submitted to the court, which leads to the accumulation of*



*pending cases. A decrease in the rate of consideration of the case is also an indicator that a significant part of the business is partially paralyzed, and is forced to look for other ways to make a profit. On the one hand such a delay affects the filling of the budget through taxes, and on the other hand increases the level of dissatisfaction with the state's inability to create conditions for the availability of alternative dispute resolution.*

*Courts are overburdened with cases by a third in terms of their functional capacity. Consequently, such a pace of consideration requires the attraction of additional resources, such as alternative methods of resolving disputes, which will positively affect on the resolution of public law disputes even at the stage of their inception, and this will significantly affect the development of the country as a whole.*

**Key words:** alternative dispute resolution, alternative methods of resolving disputes, mediation, public law disputes, ADR in public law disputes.

#### **Література**

1. Квак В.В. *Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» у законодавчій термінології. Наукові записи Львівського університету бізнесу та права.* 2011. Вип. 7. С. 125–129.

2. *Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: Практичний посібник / Л.Б. Сало та ін. Дрогобич : Коло, 2009. 112 с.*

3. Судді КАС ВС обговорили проблемні питання застосування окремих норм Кодексу адміністративного судочинства України. Судова влада України. URL: <https://court.gov.ua/archive/662151/>

4. Аналіз судової статистики про тривалість провадження в цивільних, господарських та адміністративних справах. URL: <https://rm.coe.int/court-statistics-report-by-r-kyubida-ukr-2020/1680a0ba0a>

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В.Т. Бусел. Київ – Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с. С. 1368.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім “Кампус Коттон клуб”» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) від 9 липня 2002 р., № 15-рп/2002, Справа №1-2/2002. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-02#Text>

7. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого, п'ятого статті 248-3 Цивільного процесуального кодексу України та за конституційним зверненням громадян Будинської Світлани Олександрівни і Ковриги Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положення абзацу четвертого статті 248-3 ЦПК України (справа щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України) від 23 травня 2001 р. № 6-рп/2001. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygu/4391-dostup-do-sudu>

9. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>

10. Хлібороб Н. *Що таке публічно-правовий спір?* URL: <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/addressing-public-arguments-mn-ua/the-emergence-of-public-law-disputes-in-public-administration-activity-mn-ua/105-what-is-a-public-legal-dispute-art-ua.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9=a73f6a5104bf3cb6f3229256a63a01da>

11. Елистратов А.И. *Основные начала административного права / А.И. Елистратов; вступ. слово В.В. Коноплева. Симферополь, 2007. Серия «Классика конституционного и административного права». 325 с.*

12. Хлібороб Н. *Особенности структуры публично-правовых отношений. Вісник Львівського університету. Сер.*



юрид. Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2010. Вип. 51. С. 155–161.

13. Карпа М.І. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенцій органів публічної влади (теоретичні аспекти). Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 3(34).

14. Черняхівич І.Е. Поняття публічно-правового спору та його розмежування із суміжними поняттями «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір». Приватне та публічне право. 2018. № 2. С. 108–112. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/prprilaw\\_2018\\_2\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/prprilaw_2018_2_25)

15. Скоцилас-Павлів О.В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в

адміністративних судах. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 9–2. Т. 1. С. 123–126.

16. Войтович Р.В., Пірен М.І., Надольний І.Ф. Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування. Державне управління та місцеве самоврядування. Дніпропетровськ, 2013. Вип. 1(16). С. 117–165.

17. Білосорочка С.І. Шляхи попередження та виходу з конфліктів в органах влади. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків : Вид-во Хар РІ НАДУ «Магістр», 2012. № 2(42). С. 372–380.