

УДК 342.127.15
DOI: 10.31733/2078-3566-2021-3-186-190



Ірина ВЕРБА[©]
кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

МЕДІАЦІЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

У статті досліджено питання впровадження медіації в адміністративне судочинство. Впровадження альтернативних способів вирішення правових спорів, зокрема медіації, сприяє посиленню доступу до правосуддя та зменшити перевантаження судів.

Вирішення адміністративних спорів є складною сферою для здійснення процедури медіації. Медіація не спроможна витіснити та підмінити судове вирішення адміністративних спорів із застосуванням класичної змагальної процедури. Запропоновано визнати присудову медіацію оптимальною процедурою у вирішенні адміністративних спорів. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо створення законодавчої бази для застосування медіації як альтернативного способу вирішення спорів у адміністративному судочинстві в Україні.

Ключові слова: медіація, адміністративний спір, адміністративний суд, примирення, угода про медіацію, адміністративне провадження, альтернативний метод.

Постановка проблеми. Трансформація уявлення громадянського суспільства про належне і справедливе судочинство, сучасні соціально-правові зміни, що відбуваються в Україні, впливають на переосмислення традиційних завдань судової системи загалом. Сучасна модель адміністративного судочинства в Україні піддається інтенсивному впливу правових новацій, які у всьому світі вважаються взірцем демократичних перетворень у державі і її гуманізації.

Удосконалення, оптимізація та гармонізація процесуального законодавства і судової системи спрямоване на досягнення балансу у забезпеченні публічних інтересів суспільства і приватних інтересів людини. Отож, як і у багатьох правових державах світу, сьогодні в Україні актуальним є обґрунтування шляхів впровадження процедури медіації в структуру адміністративних процедур. Практика показує, що процедури та методи медіації, сформовані у різних країнах світу, можуть відрізнятися за змістом та ефективністю, але в національне законодавство України досі не імplementовано жодного підходу.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Застосування альтернативних методів у вирішенні адміністративних спорів завжди знаходиться у полі зору провідних вчених-адміністративістів. Різні аспекти реалізації процедури медіації в адміністративному судочинстві досліджувались у наукових працях А. Гайдука, О. Горової, Ю. Губар, В. Землянської, Г. Єременко, В. Кудрявцева, Ю. Ліхолетової, В. Маляренка, Л. Мамчур, Ж. Мішиної, Т. Подковенко, В. Тісногуз, К. Шершун та ін. Перспективи застосування медіації в адміністративному судочинстві досліджувались у працях В. Баранова, В. Бевзенко, І. Бельської, Н. Бондаренко-Зелінської, О. Вашук, С. Виноградової, Л. Власової, О. Горєцького, Д. Давиденко, С. Демченко, С. Задорожної, С. Зирянова, В. Кузьмишина, К. Лебедевої, А. Лиско, Л. Мамчур, А. Пишної, Н. Прокопенко, А. Чернеги, Т. Шинкар, Д. Яницької та ін. Проте медіація в адміністративному судочинстві так і не отримала правового закріплення і експертного визнання. Тенденція протиставлення медіації з класичною змагальною процедурою також не сприяє її утвердженню. Отож подальше дослідження тенденцій розвитку медіації в публічно-правових спорах є актуальним.

Метою наукової статті є обґрунтування теоретичних та прикладних питань використання медіації в адміністративному судочинстві України, її переваг і проблем.

Виклад основного матеріалу. В Україні до медіації звертаються переважно під час вирішення цивільно-правових та господарсько-правових спорів. Більш дискусійним є питання можливості та доцільності запровадження медіації під час вирішення адміністративних спорів. Однією із сторін спору є орган державної влади, наділений владними повноваженнями, який має діяти лише в межах, чітко визначених законом. Пошук компромісу між конфліктуючими сторонами є більш складним [1]. Публічно-правові спори мають свої особливості, що викликає сумніви серед правознавців у можливості та ефективності застосування процедури медіації у вирішенні публічно-правових спорів [2]. При цьому зарубіжний досвід провідних правових держав світу доводить не тільки можливість, але й необхідність перегляду вітчизняних стандартів судочинства.

На конституційному рівні закладено правові засади впровадження медіації. На основі норм галузевого процесуального спрямування визначено, що чинне цивільне і господарське законодавство зводить можливість примирення до мирової угоди, яка має різну правову природу і не може ототожнюватися з присудовою медіацією. Медіація впроваджена тільки в кримінальний процес. Хоча чинне законодавство визначає такий інститут як примирення, не вживаючи терміна «медіація», все ж примирення має характер процедури медіації та здебільшого відповідає міжнародним стандартам у цій галузі [9, с. 15]. Незважаючи на активне наукове обговорення офіційного визнання медіації, сучасне адміністративне законодавство забороняє використання альтернативних способів вирішення адміністративних справ. При цьому мирне врегулювання адміністративного спору не заборонено, оскільки спроможність досягнення компромісу у спорах між органами публічної влади є показником ефективності, відкритості і якості їх діяльності загалом.

В адміністративному процесі можна виділити три аспекти медіації: примирення сторін, врегулювання спору за участю судді та примирення на стадії виконання рішення. Вбачається, що в переліку видів процедур примирення основними повинні стати процедури за участю третіх осіб, які сприяли б ефективному пошуку сторонами взаємоприйнятних варіантів вирішення конфлікту. У такому контексті медіація (посередництво) ще не отримала належного законодавчого розвитку (зокрема, у сфері адміністративного судочинства) [3]. Специфіка адміністративних спорів змушує експертне середовище визнати, що використання медіації є ефективним способом розвантажити суди, але таке її використання має бути обережним і контролюватися судом.

Сфера адміністративних спорів найбільш складна для застосування процедури медіації. Це зумовлюється такими характерними для таких спорів особливостями: учасники спору є суб'єктами нерівноправними – між ними відносини влада-підпорядкування; існування корупційних ризиків через домовленості між посадовою особою і приватною особою; у своїй діяльності орган державної влади керується публічним інтересом, не мають свободи у прийнятті рішень; ризик звинувачення державного службовця у перевищенні повноважень під час укладення медіаційної угоди [4, с. 185]. Вирішенням цієї проблеми є процедура присудової медіації, що здійснюється під професійним контролем судді і гарантує дотримання принципів верховенства права і законності.

Залежно від інтеграції у судову систему країни виділяють присудову модель медіації та позасудову модель медіації. Присудову медіацію визначають як процедуру альтернативного вирішення спорів, в якій нейтральна третя сторона (суддя-медіатор) допомагає сторонам вирішити спір досягненням згоди та яка оформлюється письмовою угодою. Медіаційна угода, якої досягли сторони в ході медіації, затверджується судом. Процедура медіації у світовій практиці широко застосовується під час вирішення спорів різних категорій [2]. Присудова медіація є оптимальною для врегулювання публічно-правових спорів, в тому числі адміністративних.

Порядок проведення присудової медіації, взаємодія сторін і медіатора аналогічні позасудовій медіації. Особливістю присудової медіації є її співвідношення з судовим процесом і процесуальні наслідки проведення, оскільки врегулювання спору за допомогою процедури медіації здійснюється вже після порушення справи в суді, а суб'єктами присудової медіації є учасники процесуальних правовідносин – позивач і відповідач. Суддя має здійснити процесуальні заходи, які передбачені законодавством, щоб створити належні умови для примирення сторін, зокрема зупинити провадження у справі, надати розумний

строк для проведення медіації, затвердити медіаційну угоду як мирову тощо [5, с. 146]. Переваги альтернативного способу вирішення адміністративного спору актуальні для іміджу органів публічної влади.

Пропозиція судді про проведення альтернативних процедур буде актуальною і необхідною в тому випадку, якщо наявні передумови, які свідчать про можливість визнання сторонами інтересів один одного і здатності сторін на вчинення взаємних поступок. Використання у діяльності судів (зокрема адміністративних) способів альтернативного вирішення спорів можливо в тих випадках, коли сторони юридичного спору, керуючись принципом диспозитивності, мають намір або згодні припинити (врегулювати або вирішити) взаємні розбіжності іншим шляхом, аніж той, що передбачений судом [6, с. 14–15]. Звісно, медіація не спроможна витіснити та підмінити судове вирішення адміністративних спорів із застосуванням класичної змагальної процедури.

Досвід впровадження медіації в адміністративній юстиції зарубіжних країн показує, що раціонально побудована система правової медіації стає додатковим ефективним механізмом захисту прав громадян та юридичних осіб, сприяє вдосконаленню правової держави та принципу поділу влади [7, с. 81]. Чимало європейських країн допускають можливість об'єднання традиційного правосуддя і процедур альтернативного врегулювання спорів. Медіація є перспективним напрямом розвитку українського адміністративного судочинства, яке потребує більшого поширення та застосування з метою досягнення сторонами примирення, враховуючи інтереси обох сторін процесу за участю судді або посередника [3]. Саме розвантаження судів, прискорення вирішення адміністративних спорів впливає на доступність адміністративного правосуддя, а також на стан забезпечення прав та інтересів громадян загалом.

Головними передумовами процедури медіації є: прагнення сторін на мирне врегулювання конфлікту або спору та добровільність участі в процедурі. Об'єднавши свої зусилля, для врегулювання проблеми сторони замість сприйняття опонента як ворога, можуть досягти консенсусу та прийняти рішення, яке дозволяє будувати подальші взаємовідносини і спільну діяльність [4, с. 185]. Але не всі органи публічної влади зацікавлені у пошуку компромісу.

Проблеми недостатньої популярності медіації полягають у тому, що: в Україні бракує професійних медіаторів; судові процеси ґрунтуються на принципах змагальності, що є антиподом принципу примирення в медіації; низька поінформованість громадян; консервативність (більшість юристів не зацікавлена в поширенні альтернативних методів вирішення спорів); умова успішної медіації – бажання обох клієнтів мирним шляхом досягнути конструктивного вирішення спору [7, с. 47]. Проблемами застосування процедури медіації під час вирішення адміністративних спорів вважають: низький рівень розвитку системи приведення у виконання угод за результатами медіації та інших угод про примирення (якщо це не мирова угода, затверджена судом). Відсутність механізму примусового виконання угоди за результатами істотно знижує кількість звернень до цієї процедури, бо ставить під сумнів доцільність цієї процедури [4, с. 185]. При цьому медіація має суттєві переваги, що дозволяють переконатися у її значенні та ефективності.

До переваг медіації як способу вирішення спорів треба віднести: контроль, який мають сторони як над процедурою і результатами медіації; пряма участь сторін у переговорах; добровільність процедури; швидкість проведення медіації, її ефективність і економічність, простота і гнучкість; справедливість і конфіденційність; забезпечення ефективної взаємодії між сторонами; сприяння в підтримці, поліпшення або відновлення взаємин між сторонами; врахування довгострокових і важливих інтересів сторін для врегулювання спору з акцентом на сьогодення і майбутнє; взаємовигідність результату медіації; творчий підхід до вирішення суперечки [6, с. 14–15]. Переваги застосування процедури медіації у вирішенні адміністративних спорів для органів публічної влади полягають і в можливості уникнути затягування процесу прийняття та реалізації управлінських рішень.

Проблема несприйняття переваг медіації у вирішенні публічних спорів, відсутність політичної волі та супротив зацікавлених експертів щодо її правового закріплення є ключовими перешкодами для розвитку цього альтернативного способу вирішення правових спорів.

Питання доцільності прийняття закону на нинішньому етапі розвитку медіації в

Україні досі залишається дискусійним. Медіація є достатньо специфічною сферою, а підходи до регулювання, які застосовуються в адвокатурі, нотаріаті або для приватних виконавців для медіації будуть нищівними. Закон має регулювати основні засади цієї процедури, щоб надати суспільству розуміння і закласти необхідні державні гарантії, водночас витримавши баланс із достатнім та необхідним регулюванням цієї сфери [8]. Численні спроби розробити проект закону про медіацію не характеризувались якістю та глибоким опрацюванням наявного національного і зарубіжного досвіду.

Присудова медіація на сьогодні є найбільш перспективним і реальним напрямом, що дозволить поступово популяризувати й інші види медіації.

Висновки. Сучасне адміністративне процесуальне законодавство забороняє використання альтернативних способів вирішення адміністративних справ, але мирне врегулювання адміністративного спору не заборонено. Законодавство не закріплює і можливості проведення процедури медіації для вирішення адміністративних спорів, а адміністративне судочинство не схильне використовувати досудовий порядок врегулювання таких спорів.

Перевагами застосування медіації у вирішенні адміністративних спорів є її економічність, простота і зручність, результативність, оперативність та конфіденційність. Присудова медіація є оптимальною для врегулювання публічно-правових спорів, а тому числі адміністративних. Основна перевага присудової медіації – спроможність розвантажити адміністративні суди, при цьому не створюючи ризики для верховенства права. Досягнення компромісу та вирішення адміністративного спору за участю судді передбачає укладення угоди, а завданням суддів у цьому процесі є гарантування дотримання законних публічних і приватних інтересів, а не лише інтересів сторін. Зокрема, гарантування публічних інтересів у процесі присудової медіації є умовою дотримання приватних інтересів громадян.

Список використаних джерел

1. Пишна А. Г. Застосування медіації для урегулювання адміністративних спорів. URL: http://dspace.oduvs.edu.ua/bitstream/123456789/1722/1/%D0%9F%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B0_%D0%90.%D0%93.pdf.
2. Богуцька Л. П. Медіація у вирішенні публічно-правових спорів. URL: <https://ukrainepravo.com/scientific-thought/naukova-dumka/zaprovadzhennya-med-ats-yak-alternativnogo-shlyakhu-vir-shennya-publ-chno-pravovikh-spor-v/>.
3. Горещкий О. Медіація в адмінсудочинстві – неможливе можливо? *Юридична газета online*. 2019. № 16 (670). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/mediatsiya-v-adminsudochinstvi-nemozhlyve-mozhlyvo.html>.
4. Ростовська К. В., Гришина Н. В. Медіація в адміністративному судочинстві: міф чи реальність сьогодні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право*. 2020. № 29. С. 182–188.
5. Яковлев В. В. Присудова та позасудова медіація: основні ознаки. *Зб. наук. пр. Харків. націон. педагогічного ун-ту імені Г. С. Сковороди*. 2017. № 26. С. 139–151.
6. Шинкар Т. І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / НУ «Львівська політехніка». Львів, 2018. 24 с.
7. Бліхар М. Медіація як спосіб вирішення адміністративних спорів. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 10. С. 78–82.
8. Безхлібна Н. Наріжний камінь медіації. Чому законодавець не може визначитися з профільним законом? URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/narizhnyi-kamin-mediatsiyi-chomu-zakonodavec-ne-mozhe-viznachitisa-z-profilnim-zakonom.html>.
9. Грень Н. М. Реалізація права людини на справедливий суд шляхом процедури присудової медіації: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / НУ «Львівська політехніка». Львів, 2017. 23 с.

Надійшла до редакції 12.07.2021

References

1. Pyshna A. H. Zastosuvannya mediatsiyi dlya urehulyuvannya administratyvnykh sporiv [Use of mediation to resolve administrative disputes]. URL : http://dspace.oduvs.edu.ua/bitstream/123456789/1722/1/%D0%9F%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B0_%D0%90.%D0%93.pdf [in Ukr.].
2. Bohuts'ka L. P. Mediatsiya u vyrishenni publichno-pravovykh sporiv [Mediation in resolving public law disputes]. URL: <https://ukrainepravo.com/scientific-thought/naukova-dumka/zaprovadzhennya-med-ats-yak-alternativnogo-shlyakhu-vir-shennya-publ-chno-pravovikh-spor-v/>. [in Ukr.].
3. Horets'kyu O. (2019) Mediatsiya v adminsudochynstvi – nemozhlyve mozhlyvo [Mediation in

administrative proceedings is impossible]? *Yurydychna hazeta online*, no 16 (670). URL : <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/mediaciya-v-adminsudochinstvi-nemozhlive-mozhlivo.html> [in Ukr.].

4. Rostovs'ka K. V., Hryshyna N. V. (2020) Mediatsiya v administratyvnomu sudochynstvi: mif chy realiyi s'ohodennya [Mediation in administrative proceedings: myth or realities of today]. *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu imeni V. N. Karazina. Seriya «PRAVO»*, no 29, pp. 182–188 [in Ukr.].

5. Yakovlyev V.V. (2017) Prysudova ta pozasudova mediatsiya: osnovni oznaky [Judicial and extrajudicial mediation: main features]. *Zb. nauk. pr. Kharkiv. natsion. pedahohichnoho un-tu imeni H. S. Skovorody*, no 26, pp. 139–151 [in Ukr.].

6. Shynkar T. I. (2018) Zastosuvannya mediatsiyi v administratyvnomu sudochynstvi: vitchyznyanyy ta zarubizhnyy dosvid [The use of mediation in administrative proceedings: domestic and foreign experience] : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01 / NU "Lvivska politekhnika". L'viv, 24 p. [in Ukr.].

7. Blikhar M. (2020) Mediatsiya yak sposib vyreshennya administratyvnykh sporiv [Mediation as a way to resolve administrative disputes]. *Pidpryyemstvo, hospodarstvo i pravo*, no 10, pp. 78–82 [in Ukr.].

8. Bezkhlibna N. Narodnyy kamin' mediatsiyi. Chomu zakonodavtsya ne mozha vyznaty z profil'nym zakonom [The cornerstone of mediation. Why the legislator cannot decide on the profile law]. URL : <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/narizhniy-kamin-mediatsiyi-chomu-zakonodavec-ne-mozhe-viznachitisya-z-profilnim-zakonom.html> [in Ukr.].

9. Hren' N. M. (2017) Realizatsiya prava lyudyny na spravedlyvomu sudi cherez protsesy prysudovoyi mediatsiyi: teoretyko-pravove doslidzhennya: dysertatsiya na zdobuttya naukovooho stupenya kandydata yurydychnykh nauk [Realization of the human right to a fair trial through the procedure of adjudication mediation: theoretical and legal research] : avtoref. dys. ... kand. yuryd. Nauk : 12.00.01 / NU "Lvivska politekhnika". L'viv, 23 p. [in Ukr.].

ABSTRACT

Iryna Verba. Mediation in administrative proceedings: problems of theory and practice.

The article studies the the introduction of mediation in administrative proceedings. Implementation of other alternative ways of resolution of legal disputes, for example, such as mediation, can be an option to improvement of justice access and to reduction of court overloading.

The sphere of administrative disputes is the most difficult for implementation of mediation procedure. Mediation is not able to displace and replace the judicial resolution of administrative disputes using the classic adversarial procedure. It is proposed to recognize adjudication mediation as the optimal procedure in resolving administrative disputes.

Proposals and recommendations concerning creation of the legislative framework for the application of mediation as the alternative dispute resolution in administrative proceedings in Ukraine are formulated. That is why resolving the issue of relieving the judiciary is relevant for the use of mediation as an alternative way of resolving disputes or conflicts. Insufficient use of mediation as a way to resolve legal conflicts, including administrative ones, is low awareness of the advantages of this method of resolving legal conflicts and its advantages over the traditional judicial method of resolving legal disputes, insufficient legal regulation of mediation in Ukrainian legislation, lack of sufficient professional mediators who could provide quality mediation services, conservatism of both lawyers and participants in the administrative process at the moment of development of the legal system in Ukraine.

Keywords: *mediation, administrative dispute, administrative court, reconciliation, mediation agreement, administrative proceeding, alternative method.*