

МЕДІАЦІЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

MEDIATION IN ADMINISTRATIVE JURISDICTION

Васечко Л.О., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри фундаментальних і галузевих юридичних наук
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Локтіонова В.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри фундаментальних і галузевих юридичних наук
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Літвяков Е.М., студент III курсу факультету права, гуманітарних і соціальних наук
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Серед традиційних способів вирішення правових спорів (конфліктів), таких як: проведення переговорів, третейський розгляд правового спору, міжнародний комерційний арбітраж і вкрай поширений метод вирішення через судовий розгляд, існує доволі ефективний, особливо в Америці, Австралії та Європі, та водночас не надто відомий, проте існуючий вже понад 30 років у нашій країні метод вирішення правових спорів шляхом медіації. Його ефективність підкреслюється конфіденційністю, меншою витратою часу та грошей, можливістю вийти за межі процесуального предмету спору, а також забезпечити більше можливостей взаємовигідного виходу із правового конфлікту, що дає шанс учасникам спору вийти з нього принаймні не в поганих та озлоблених між собою відносинах. В Україні медіація також існує і розвивається навіть за довгої відсутності законодавчого врегулювання, яке вдалося зробити лише у 2021 році, що породило Закон України «Про медіацію».

Метою роботи є дослідження аспектів застосування медіації в адміністративному судочинстві України у зв'язку із хвилею зростання інтересу до самого поняття медіації.

Медіація в адміністративному судочинстві – це та ж сама медіація, але з певною особливістю – однією із сторін є спеціальний суб'єкт – орган публічної влади. Іншою ж стороною може бути приватна особа або інший адміністративний орган. Застосування медіації в адміністративному судочинстві супроводжується певними складнощами, серед яких основні: учасники спору є суб'єктами нерівноправними – між ними відносини влада-підпорядкування; існування корупційних ризиків через домовленості між посадовою особою та приватною особою; у своїй діяльності орган державної влади керується публічним інтересом, не мають свободи у прийнятті рішень; ризик звинувачення державного службовця у перевищенні повноважень при укладенні медіаційної угоди.

Медіація може застосовуватися у цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних правовідносинах, а також у кримінальних провадженнях.

Ключові слова: медіація, медіатор, сторони медіації, договір про проведення медіації.

Among the traditional methods of resolving legal disputes (conflicts), such as: negotiation, arbitration of a legal dispute, international commercial arbitration and the extremely common method of resolution through court proceedings, there is a rather effective one, especially in America, Australia and Europe, but at the same time it is not too well known, however, the method of resolving legal disputes through mediation has been in place for more than 30 years in our country. Its effectiveness is emphasized by confidentiality, less expenditure of time and money, the opportunity to go beyond the procedural subject of the dispute, as well as to provide more opportunities for a mutually beneficial way out of the legal conflict, which gives the participants of the dispute a chance to get out of it at least not in bad and embittered relations with each other. In Ukraine, mediation also exists and is developing even in the long absence of legislative regulation, which was achieved only in 2021, which gave rise to the Law of Ukraine "On Mediation".

The purpose of the work is to study the aspects of the application of mediation in the administrative proceedings of Ukraine in connection with the wave of growing interest in the very concept of mediation.

Mediation in administrative proceedings is the same as mediation, but a public authority or an official must act among the parties. The other party can be a private person or another administrative body. The application of mediation in administrative proceedings is accompanied by certain difficulties, among which the main ones are: the participants in the dispute are unequal subjects – there is a power-subordination relationship between them; the existence of corruption risks due to agreements between an official and a private person; in its activity, the state authority is guided by the public interest, they do not have freedom in making decisions; the risk of accusing a civil servant of exceeding his powers when concluding a mediation agreement.

Mediation can be used in civil, family, labor, economic, administrative legal relations, as well as in criminal proceedings.

Key words: mediation, mediator, mediation parties, mediation agreement.

Незважаючи на те, що медіація стала більш упізнаваною в суспільстві лише протягом останніх років, існувала та почала розвиватися вона ще 20 років тому. І своєю ефективністю уже довела у США та країнах Європи. Стаття зорієнтована на дослідженні застосування медіації саме в адміністративному судочинстві, оскільки особливості адміністративних спорів роблять їх непростими для застосування в них методу медіації. Отже, важливість розгляду цього питання особливо в останні роки, коли медіація набирає розголосу, є вкрай великою.

Це дослідження буде спиратися на праці вчених, які вже досліджували подібну тематику, таких як: Гришина Н. В., Кацьора О., Мельничук О. Ф., Муза О. В., Розман Ю. В., Ростовська К. В., Ясиновський І. Г.

Метою роботи є дослідження аспектів застосування медіації в адміністративному судочинстві України

у зв'язку із хвилею зростання інтересу до самого поняття медіації.

У дослідженні необхідно виконати низку завдань:

- дослідити поняття медіації;
- проаналізувати Закон «Про медіацію»;
- дослідити практики застосування медіації в адміністративному судочинстві.

Медіація відповідно до Закону України «Про медіацію» – «позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів». Виникла та розвивалася медіація у XX ст. у країнах англосаксонської системи права. Так, медіація у більш знайомому для нас вигляді зустрічається ще за часів «Великої депресії» у США 1930-х років як спосіб вирі-

шення сімейних і трудових конфліктів і завдяки якій були зупинені тривалі масштабні страйки [1]. Пізніше, більш конкретного вигляду медіація, як альтернативний спосіб вирішення конфліктів набула у 1976 р., під час проведення національної конференції імені Р. Паунда «Причини невдоволеності населення адмініструванням системи правосуддя у США», відомої як Паундська конференція [2, с. 32]. З числа представлених на конференції саме два документи становлять політичну платформу руху альтернативного вирішення конфліктів:

– доповідь судді У. Бергер, у якій він виділив проблеми судової системи у зв'язку з високими судовими витратами, тривалими термінами розгляду справ і надмірною легалізацією та формалізацією процедур, які вимагають великих витрат на юридичне обслуговування громадян і запропонував звернутися до неформальних альтернатив [2, с. 32].

– доповідь професора Ф. Сандера, де він представив концепцію альтернативного вирішення спорів «будинку правосуддя з багатьма дверима», тобто, особа звертаючись до суду викладає всі обставини справи консультантові судді, а той у свою чергу, аналізуючи її, рекомендує найбільш доречний варіант вирішення, яким і може бути угода про примирення сторін конфлікту [2, с. 32].

У наступні роки альтернативний спосіб вирішення конфліктів у вигляді медіації розвивається не тільки у США, а й в інших країнах.

В Україні медіація та спроби її законодавчого врегулювання почали активно розвиватися у 2000-х роках, коли держава стала переймати позитивний правовий досвід країн Європи, проте громадська обізнаність про медіацію, не дивлячись на вищезазначене, була на достатньо низькому рівні через такі причини:

- низька правова культура населення;
- новітність для країни цієї послуги;
- позиції сторін, які не бажали погоджуватися на компроміс;
- специфіка національного правосуддя;
- складність вибору медіатора як високопрофесійної особи;
- особливості політичного й економічного становища України;
- низький рівень співпраці з міжнародними організаціями;
- відсутність належного фінансування та незначна підтримка держави;
- переважно громадські засади розвитку медіації [3].

Тоді на території України діяла ціла низка Регіональних Груп Медіації, які об'єдналися в Асоціацію Груп Медіації України й Український Центр Порозуміння, який активно займався впровадженням програм примирення потерпілих і правопорушників і просвітницькою діяльністю у цій сфері [2].

Указ Президента України, виданий 2006 року «Про концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» одним із завдань мав «створення можливостей для розвитку альтернативних (позасудових) способів розв'язання спорів», але, на жаль, не мав конкретної позиції з урегулювання на законодавчому рівні питання медіації. Проте, це не означає, що процес інтеграції медіації в суспільстві став на паузу, подекуди зустрічалися проекти зі впровадження медіації у вирішення правових спорів. До прикладу, з вересня 2006 року по лютий 2007 року в десяти регіонах України Українським Центром Порозуміння проводилося проміжне оцінювання впровадження програм відновного правосуддя. Протягом звітного періоду було проведено 41 програму відновного правосуддя, з них: 39 – медіації у кримінальних справах, 2 – сімейні конференції [4]. Ще одним прикладом може слугувати те, що в рамках спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Прозорість та ефективність судової системи України»

у квітні 2009 року відбулося підписання Угоди про співробітництво між Вінницьким окружним адміністративним судом та експертами Ради Європи щодо запровадження пілотного проекту з медіації при вирішенні адміністративних спорів у суді. Тоді у ВОАС активно розпочався процес упровадження медіаційного розгляду адміністративних справ і популяризація цієї процедури в суспільстві, медіаторами в цих випадках були спеціальні судді-медіатори [5]. Такі практики зустрічалися не тільки в цьому суді, а й були також у низці інших: Києві, Івано-Франківську, Автономній Республіці Крим, Харкові тощо. Наступним кроком до законодавчого врегулювання став проєкт Закону України «Про медіацію», який було зареєстровано у Верховній Раді України 19.04.2012 р. [6, с. 254]. У ньому зазначалися основні засади медіації, її принципи, умови та сфери застосування, умови та порядок набуття статусу уповноваженого медіатора, права й обов'язки сторін медіації тощо. Але проєкт було відкликано. 17.12.2015 р. Верховною Радою було отримано ще один Проєкт Закону «Про медіацію», його метою було запровадження в Україні на законодавчому рівні інституту медіації, проте довгі чотири роки, що супроводжувалися його дворазовим перенесенням, закінчилися неприйняттям цього проєкту. Ще одним кроком до державного закріплення медіації став Проєкт Закону України «Про медіацію» зареєстрований 19.05.2020 р., який зрештою закріпив на рівні держави альтернативний метод вирішення спорів шляхом медіації, будучи офіційно прийнятим 16.11.2021 р. [7].

Закон України «Про медіацію» 2021 р. офіційно закріплює основні положення щодо самого явища медіації, серед яких чітко визначаються саме поняття медіації та всі елементи, які пов'язані з нею, серед яких основні: «медіатор – спеціально підготовлена нейтральна, незалежна, неупереджена фізична особа, яка проводить медіацію», «сторони медіації – фізичні, юридичні особи або групи осіб, які звернулися до медіатора (медіаторів) чи суб'єкта, який забезпечує проведення медіації, з метою запобігання виникненню або врегулювання конфлікту (спору) між ними шляхом проведення медіації та уклали договір про проведення медіації», «договір про проведення медіації – угода про надання послуг з проведення медіації з метою запобігання виникненню або врегулювання конфлікту (спору), укладена сторонами можливого або наявного конфлікту (спору) та медіатором (медіаторами) у погодженій ними усній чи письмовій формі, яка відповідає вимогам закону» й ін. Закон також визначає чітку процедуру проведення та припинення медіації. Так, згідно із Законом України «Про медіацію»:

«Медіація проводиться медіатором (медіаторами) з дотриманням вимог закону, договору про проведення медіації, правил проведення медіації та норм професійної етики медіатора», а припиняється:

- 1) укладенням сторонами медіації угоди за результатами медіації;
- 2) із закінченням строку проведення медіації та/або дії договору про проведення медіації;
- 3) у разі відмови хоча б однієї зі сторін медіації або медіатора (медіаторів) від участі в медіації;
- 4) у разі визнання сторони медіації або медіатора (медіаторів) недієздатною особою або особою, цивільна дієздатність якої обмежена;
- 5) у разі смерті фізичної особи, яка є стороною медіації, або ліквідації юридичної особи, яка є стороною медіації;
- 6) в інших випадках відповідно до договору про проведення медіації та правил проведення медіації».

Закон також визначає хто може бути медіатором. Так, відповідно до вказаного закону: «Медіатором може бути фізична особа, яка пройшла базову підготовку медіатора в Україні або за кордоном», а також має цивільну дієздатність і не має судимостей, пройшла базову підготовку медіаторів, яка здійснюється за програмою тривалістю не

менше 90 годин навчання, зокрема, не менше 45 годин практичного навчання та включає теоретичну підготовку та відпрацювання практичних навичок, а також закріплює основні права й обов'язки всіх учасників медіації.

Медіація в адміністративному судочинстві – це таж сама медіація, але серед сторін обов'язково виступає орган публічної влади чи посадовець. Іншою ж стороною може бути приватна особа або інший адміністративний орган. Застосування медіації в адміністративному судочинстві, як вже було зазначено, супроводжується певними складнощами, серед яких основні:

– учасники спору є суб'єктами нерівноправними – між ними відносини влада-підпорядкування;

– існування корупційних ризиків через домовленості між посадовою особою та приватною особою;

– у своїй діяльності орган державної влади керується публічним інтересом, не мають свободи у прийнятті рішень;

– ризик звинувачення державного службовця у перевищенні повноважень при укладенні медіаційної угоди [8, с. 185].

Незважаючи на те, що сучасний КАСУ підтримує застосування медіації в адміністративних спорах у зв'язку зі внесенням змін і доповнень до деяких його статей: ч. 5 статті 47, ч. 3 стаття 58, п. 2 ч. 1 статті 66, ч. 6 статті 122, п. 2 ч. 2 статті 180, ч. 6 п. 5 статті 181, п. 4 ч. 1 статті 236, ч. 3 статті 1, ч. 4 статті 3, з прийняттям ЗУ «Про медіацію», медіація в адміністративному судочинстві відбува-

ється нечасто. Знову ж таки, основні причини відсутність відповідних повноважень у суб'єктів публічної влади, наявність ризиків настання відповідальності для суб'єктів владних повноважень у разі примирення [9, с. 80]. Унеможлиблює медіацію в адміністративних суперечках, які виникають у справах, у яких учасником правовідносин є вищі органи державної влади та посадові особи наприклад: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, тощо, а й те, що компетенція цих суб'єктів владних повноважень не може відповідати окремим індивідуальним вимогам заявників в адміністративному судочинстві [10, с. 241].

Отже, медіація в сучасному її розумінні виникла на початку XX ст. у США, потім поширилась і на інші країни, в Україні почала розвиватися у 2000-х роках, не мала державного закріплення аж до 2021 року, проте останніми роками розвивається досить швидкими темпами, як наслідок маємо законодавче закріплення у вигляді Закону України «Про медіацію». Можемо побачити застосування медіації в різних судочинствах, зокрема, в адміністративному судочинстві. Однак проблемою залишається те, що є не вирішені проблеми з можливостями суб'єктів владних повноважень і приватними особами, а саме їх нерівності між собою, існуванням корупції між посадовими та приватними особами, ризику звинувачення посадовця в перевищенні повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Медіація у світі. НАМУ. URL: <http://namu.com.ua/ua/info/mediation/in-the-world/> (дата звернення: 29.08.2023).
2. Ясиновський І. Г. Историчний аспект розвитку інституту медіації та сучасні тенденції його розвитку. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 10-2(1). С. 31–33.
3. Кацьора О. Проблеми та стан розвитку медіації в Україні. *Науково-теоретичний альманах Грані*. 2021. Том 24(7-8). С. 21–25.
4. Запровадження процедури медіації (примирення) у законодавстві України. Міністерство юстиції. URL: https://minjust.gov.ua/mstr_11347 (дата звернення: 29.08.2023).
5. Медіація : ефективне вирішення конфліктів. Вінницький окружний адміністративний суд. URL : <http://voas.gov.ua/work/med-ats-ya/med-ats-ya-efektivne-vir-shennya-konfl-kt-v/> (дата звернення: 29.08.2023).
6. Розман Ю. В. Медіація як альтернативний спосіб вирішення приватно-правових спорів. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. / ред. кол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), Л. І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю. П. Аленін [та ін.]; МОН України, НУ ОЮА. Одеса, 2013. Вип. 49. С. 245–256.
7. Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (дата звернення: 29.08.2023).
8. Ростовська К. В., Гришина Н. В. Медіація в адміністративному судочинстві : міф чи реалії сьогодення. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. 2020. Випуск 29. С. 182–188.
9. Мельничук О. Ф. Медіація в адміністративному судочинстві: європейський досвід для України. *Науковий вісник Ужгородського університету* : серія : Право / голов. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. Вип. 72. – С. 77–81.
10. Муза О. В. Деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4 (40). С. 239–244.