

ВПРОВАДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ УКРАЇНИ

У статті з'ясовано особливості застосування процедури медіації в адміністративному судочинстві, розглянуто основні переваги та проблемні питання, а також можливості впровадження медіації в адміністративних судах України без внесення суттєвих змін до діючого законодавства.

Ключові слова: медіація, досудова медіація, право на справедливий суд, адміністративно-правовий спір.

В статье выяснены особенности применения процедуры медиации в административном судопроизводстве, рассмотрены основные преимущества и проблемные вопросы, а также возможности внедрения медиации в административных судах Украины без внесения существенных изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: медиация, досудебная медиация, право на справедливый суд, административно-правовой спор.

The article determines the features of the application of mediation in administrative proceedings, considered the main advantages and issues, as well as the possibility of mediation in administrative courts of Ukraine without significant changes to existing legislation.

Key words: mediation, pre-trial mediation, the right to a fair trial, administrative and legal dispute.

Вступ. Становлення України як демократичної, правової держави передбачає запровадження багатьох нововведень у сфері взаємовідносин держави і приватних осіб. Одним із них є запровадження інституту адміністративної юстиції, завдяки якому фізичні та юридичні особи отримали можливість оскаржити до адміністративного суду рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Серед багатьох новел адміністративного судочинства важливу роль відіграє інститут медіації, оскільки вперше на законодавчому рівні було закріплено можливість учасників публічно-правового спору врегулювати його мирним шляхом на основі взаємоприйняттого компромісу.

Постановка завдання. Мета – з'ясувати особливості застосування процедури медіації в адміністративному судочинстві, розглянуто основні переваги та проблемні питання, а також можливості впровадження медіації в адміністративних судах України без внесення суттєвих змін до діючого законодавства.

Результати дослідження. Медіація в адміністративних справах – це, як правило, позасудова процедура з вирішення спору між органами державної влади чи місцевого самоврядування та приватними особами. Така процедура спрямована на мирне вирішення публічно-правових спорів, налагодження діалогу між громадянами та органами влади, розвантаження адміністративних судів. Доречним із цього приводу є твердження В. Землянської: «Наші суди не справляються з тією кількістю справ, яка до них надходить, провадження в справі деколи триває роками, часто судові вироки не виконуються, а рівень довіри до судової системи загалом є дуже низьким» [1].

Ефективність медіаційної процедури в адміністративному судочинстві зумовлена європейським співтовариством, яке рекомендує її впровадження в якості основного методу альтернативного вирішення спорів на досудовому етапі. Це знаходить своє відображення в підписаній Україною Угоді про асоціацію України з Європейським Союзом, де вказано, що забезпечення

верховенства права та кращого доступу до правосуддя повинно включати доступ як до судових, так і позасудових методів вирішення спорів [2].

На наш погляд, перешкодою впровадження медіації в адміністративне судочинство є суб'єктний склад сторін, оскільки однією зі сторін завжди буде орган державної влади. Державні службовці зобов'язані діяти відповідно та в межах закону, тому вони обмежені в прийнятті рішень. Це зумовлено наявністю в Конституції України прямої вказівки на те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Мабуть, важко буде дочекатися ініціативи вирішення спору в позасудовий спосіб від органу публічної адміністрації, проте останній все ж таки має прийняти таку пропозицію в тому разі, якщо ініціатором буде інша сторона спору.

Наразі вирішення фінансового питання полягає у формуванні інституту медіації в адміністративному судочинстві у формі функціонального обов'язку окремих працівників судової гілки влади (судді або іншого співробітника суду, що спеціалізується на медіації). У цьому випадку діяльність не потребує додаткових фінансових витрат і не суперечить положенням Закону України «Про судоустрій і статус суддів», в якому вказано, що судді не можуть обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої [3]. Медіація здійснюється в робочий час і без мети отримання прибутку. Схожа практика існує в Республіці Польща (медіацію в адміністративних справах проводить суддя або інший працівник суду, який має необхідні знання, в окремих судах створюється спеціальний відділ, працівники якого вирішують справи шляхом медіації).

Варто зазначити, що альтернативний спосіб вирішення спору не застосовується до адміністративних справ, передбачених ч. 3 та ч. 6 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [4] (спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, в тому числі делегованих повноважень (ч. 3 ст. 17); спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму (ч. 6 ст. 17)).

Проте доцільно вирішувати адміністративні спори за категорією справ, передбачених ч. 1 ст. 17 КАС України (спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби). Вказана закономірність пояснюється особливим характером правовідносин, що складаються між сторонами конфлікту.

Більш детально хотілося б зупинитися на питанні про можливість впровадження медіації в адміністративних судах України без внесення змін до діючого законодавства, оскільки саме медіація в адміністративних судах викликає найбільше суперечок у суспільстві. Так, Фрідріх-Йоахім Мемель, медіатор, тренер, головуючий суддя адміністративного суду м. Гамбурга (Німеччина) в статті «Про можливість впровадження медіації в рамках діючого Кодексу адміністративного судочинства України» [5] зазначає, що оскільки в Кодексі адміністративного судочинства України чітко не передбачено інститут медіації як частини судової практики і відсутні будь-які посилання на інші кодекси, які б дозволили таке тлумачення, то залишається, мабуть, лише одна можливість – пропонувати медіацію як частину адміністративної діяльності судів. Після надходження справи, згідно з планом розподілу справ у суді, до відповідного судді або судової колегії потрібно, насамперед, з'ясувати питання, чи вважає суддя або учасники процесу, що справа може бути вирішена шляхом медіації. Після обговорення, наприклад, у рамках підготовчого провадження на попередньому судовому засіданні (ст. 111 КАС України) доцільності проведення медіації з учасниками процесу та за відповідної згоди з їхнього боку судова колегія або суддя відкладає провадження (ст. 113 КАС України) і передає правовий спір на розгляд судді-медіатору адміністративного суду з метою проведення медіації. Медіатор проводить процедуру медіації (в приміщенні суду) під власну відповідальність. Якщо медіація успішна, то відбувається укладання остаточної угоди між її учасниками, що створює передумову для закриття позовного провадження в справі. Угода повинна містити детальний план виходу з конфліктної ситуації з вказаними часовими рамками та розподілом відповідальності між учасниками конфлікту, формулювання угоди повинні бути чіткими. У разі, якщо учасники процесу або медіатор вважають, що медіація не дала результату, тобто є невдалою, матеріали повертаються до відповідної судової колегії, яка й продовжує позовне провадження по справі. Практикуючий суддя-медіатор Фрідріх-Йоахім Мемель вважає, що впровадження судової медіації в адміністративних судах України, як частини їхньої адміністративної діяльності, не вступає в протиріччя з нормами КАС України.

Крім цього, зазначимо, що відповідно до Спільної програми Європейської комісії і Ради Європи «Прозорість та ефективність судової системи України» в деяких адміністративних судах проводився пілотний проект з медіації при вирішенні адміністративних спорів, процедура примирення в яких здійснювалася таким чином: на попередньому судовому засіданні, відповідно до ст. 111 КАС України, суддя роз'яснював сторонам можливості щодо мирного врегулювання спору. У тому разі, якщо сторони приймали пропозицію, суд передавав матеріали справи іншому судді-медіатору або іншому працівнику суду, що здійснював медіацію на постійній основі відповідно до своїх функціональних обов'язків. У випадку досягнення згоди сторони заключали угоду, справа поверталася до судді, який відкривав провадження в адміністративній справі, після чого він постановляв ухвалу про закриття провадження в справі, а в ухвалі зазначалися детальні умови примирення. Як наслідок, суддя також міг постановити ухвалу про закриття провадження в справі у зв'язку з відмовою від адміністративного позову позивачем або визнання адміністративного позову відповідачем, залежно від передбачених угодою домовленостей. Якщо примирити сторони не вдавалося, справа поверталася до судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, і розгляд справи продовжувався в порядку, встановленому КАС України.

Аналіз досвіду країн, в яких медіація діє багато років, свідчить що наявність закону іноді не тільки допомагає розвитку медіації, але, навпаки, його гальмує. Аналогічної думки притримується і Д. Проценко: «Медіація в Україні починає діяти і для цього необхідно забезпечити певні умови: перш за все, внести зміни до процесуальних нормативно-правових актів для скасування перешкод у проведенні присудової медіації, проте необхідно стримати надмірне і завчасне регулювання ще не сформованої галузі, аби не припинити й не обмежити її розвиток» [6].

Переваги медіації: право сторін самостійно обирати медіатора та медіаційні засоби, умови та правила; вигірне рішення для обох сторін; справедливість та неупередженість рішення; фінансова та процесуальна доступність; швидкість розгляду справи; приватність; збереження відносин, які дозволяють зберегти прийнятні партнерські стосунки між сторонами; широка сфера вирішення конфліктних відносин.

Основні проблемні питання:

- по-перше, відсутність законодавчого врегулювання;
- по-друге, низька поінформованість про процедуру;
- по-третє, недовіра до самої процедури;
- по-четверте, опір із боку юридичної спільноти.

Що стосується процедури медіації, то не дивлячись на відсутність її законодавчого закріплення, існує чимала кількість наукових розробок та усталена практика її проведення. В Україні існують та успішно діють Асоціація Груп Медіації України, що складається з Регіональних груп медіації, Український Центр Порозуміння, Український центр медіації, які спрямовують свою діяльність на впровадження медіації під час вирішення адміністративних спорів.

Проблему недостатньої популярності медіації правознавці вбачають у таких об'єктивних та суб'єктивних причинах:

– наразі в Україні бракує професійних медіаторів, які б могли надавати послуги клієнту на якісному рівні (прослідковується відсутність відповідних теоретичних та практичних знань; судові процеси ґрунтуються на принципах змагальності, що є антиподом принципу примирення в медіації);

– низька поінформованість громадян;

– консервативність (більшість юристів не зацікавлена в розповсюдженні альтернативних методів вирішення спорів, оскільки їх цілком влаштовує звична робота в судах);

– умова успішної медіації – бажання обох клієнтів мирним шляхом досягнути конструктивного вирішення спору (якщо одна зі сторін переслідує мету ухилення від своїх зобов'язань та не зацікавлена у вирішенні спору, медіація просто не розпочнеться).

Висновки. Отже, незважаючи на деякі суперечності, поступове впровадження інституту медіації в адміністративне судочинство не просто можливе, а є необхідним заходом, що сприятиме розвитку правової культури населення, допоможе розвантажити систему адміністративних судів України та сприятиме мирному вирішенню публічно-правових спорів.

Список використаних джерел:

1. Землянська В. Альтернатива судам – належить вам / В. Землянська // Юридична газета. – № 17(101) 26 квітня 2007 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.yur-gazeta.com.

2. Угода про асоціацію України з Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id.

3. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19.

4. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

5. Фрідріх-Йоахім Мемель «Про можливості впровадження медіації в рамках діючого Кодексу адміністративного судочинства України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.voas.gov.ua/upload/337_mediac2.pdf.

6. Проценко Д. Медіація в Україну зайшла, і це – факт. Тепер їй треба дати можливість проявитися / Д. Проценко // Юридична газета. – № 6 (141). – 12 лютого 2008 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.yur-gazeta.com.