



О. В. Муза

кандидат юридичних наук,
старший консультант відділу моніторингу ефективності законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України (м. Київ)

УДК 347.998.85 (477)

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ МЕДІАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Розглядаються деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України. Особлива увага приділена процесуальним особливостям застосування медіації при вирішенні адміністративно-правових спорів.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, медіація, управлінська функція, суб'єкт владних повноважень.

Адміністративне судочинство в Україні було запроваджено у 2005 році. Проблеми, які виникали в організації судового розгляду публічно-правових спорів, поступово вирішувались Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Державною судовою адміністрацією України, Вищою радою юстиції, а також за участю інших державних інституцій, які здійснюють адміністрування органів судової влади. Без скептичних оцінок необхідно констатувати, що адміністративне судочинство в Україні відбулось. Прикладом цього є зростання у кількісному відношенні адміністративно-правових спорів, які мають розглядатися адміністративними судами.

Існуючі до 2005 року адміністративний (квазісудовий) та спрощений судовий (у цивільному чи господарському судочинстві) порядки розгляду окремих адміністративно-правових спорів не могли повною мірою ефективно задовольнити потреби громадян та юридичних осіб, які потребували захисту своїх суб'єктивних публічних прав та інтересів.

Однак у цьому контексті відбулась не лише зміна функціонування механізму захисту прав громадян та юридичних осіб, порушених представниками органів публічної адміністрації. Треба чітко говорити про докорінну зміну системи вітчизняної галузі адміністративного права, оскільки запровадження адміністративного судочинства — це не лише процесуальна формалізація інституту адміністративної юстиції, який і так у своїй “псевдоформі” існував в Україні. У теорії адміністративного права розпочали поширюватись думки та пропозиції щодо перегляду змістової наповненості правових норм, що регулюють власне адміністративні процесуальні відносини, тобто адміністративно-процесуальне поле владної діяльності уповноважених органів державної влади. І найбільше суперечностей з приводу цього викликає прагнення окремих науковців виокремити адміністративне судочинство в окрему підгалузь адміністративного права або взагалі йде мова про існування предмета і об'єкта самостійної галузі права — адміністративно-судового (адміністративно-процесуального) права (на зразок цивільного, господарського, кримінального процесів). Для такого обґрунтування першочерговим постає необхідність з'ясування адміністративної та процесуальної природи інститутів адміністративного судочинства, і зокрема дослідження питання про обсяг та межі здійснення адміністративної процесуальної правосуб'єктності учасників адміністративного судочинства.



Питання, які стосуються теоретичних засад здійснення адміністративного судочинства, висвітлені у працях В. М. Бевзенка, Т. О. Коломоець, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельника, О. М. Пасенюка, М. І. Смоковича та ін. [1–4].

Метою статті є визначення необхідності розширення обсягу адміністративної процесуальної правосуб'єктності учасників адміністративного судочинства у контексті можливого запровадження медіації при розгляді та вирішенні адміністративно-правових спорів.

Як уже зазначалось, розвиток адміністративного судочинства в Україні триває, що, у свою чергу, потребує вироблення теоретичних підходів для обґрунтування процесуального застосування судового інструментарію розгляду адміністративно-правових спорів. При цьому, важливе місце у будь-якому судочинстві посідає питання обсягу процесуальних прав його учасників. Права осіб, які беруть участь у адміністративному судочинстві, визначені окремою ст. 49 КАС України та процесуальними правами, визначеними іншими положеннями КАС України. Однак серед таких прав відсутня можливість урегулювання спору у досудовому або альтернативно судовому порядку. Тобто у КАС України відсутні альтернативні засоби вирішення конфліктів управлінського характеру. Виняток лише складає примирення сторін, яке може бути досягнуте на будь-якій стадії адміністративного процесу (ч. 3 ст. 51 КАС України), при цьому останнє може бути невизнане судом, якщо суперечить закону або порушує чий-небудь права, свободи чи інтереси (ч. 4 ст. 51 КАС України).

Використання альтернативних засобів вирішення спорів є практикою багатьох країн світу. Звичайно ж, слід визнати, що альтернативні засоби вирішення спорів у своїй переважній більшості мають місце у кримінальному та цивільному судочинстві. Відповідно розгляд питання щодо перспектив запровадження таких засобів вирішення конфліктів в адміністративному судочинстві викликає дискусію та потребує додаткових роз'яснень.

Як влучно зазначає Н. Ю. Хаманева, спір вважається адміністративним, якщо юридичне питання, що становить зміст спору (тобто те матеріально-правове відношення, яке пов'язує сторони), є питанням адміністративного права [5, с. 5].

В основі адміністративно-правового спору лежить конфлікт, який виникає між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і органами публічної влади, — з іншого. Природу такого конфлікту визначають права та інтереси, які необхідно або задоволити або відмовити у їхньому задоволенні. Тим паче, сфера, у якій виникають такі конфлікти, охоплюється владно-управлінською діяльністю. А це свідчить про нерівність суб'єктів адміністративно-правового спору. Тому виникає необхідність вирішити такий спір. У більшості країн світу для цього послуговуються органами адміністративної юстиції. Однак складність процедур звернення та вирішення в таких органах адміністративно-правових спорів, переваженість у розгляді справ, порушення розумного строку розгляду та інше засвідчує те, що навіть й органи адміністративної юстиції (в Україні адміністративні суди) не здатні повною мірою виконати покладені на них завдання з урегулювання конфліктів публічно-правової сфери. Тому виникає необхідність у запровадженні в адміністративному судочинстві альтернативних засобів вирішення адміністративно-правових спорів.

Враховуючи поставлену автором мету, у цій статті розглядаються деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України.

Відомо, що медіація як вид альтернативного врегулювання спорів - це вирішення спорів із залученням посередника (медіатора), який допомагає сторонам конфлікту досягти спільних позицій із урегулювання спору.

Мета медіації — це вирішення конфлікту (спору) до винесення відповідного рішення судом на будь-якій стадії як ініціювання самого позову, так і його розгляду. Медіація можлива у сфері цивільних, сімейних, житлових, трудових, господарських, адміністративних, кримінальних відносин тощо. При цьому, питання про



перспективи впровадження медіації в адміністративному судочинстві у вітчизняній літературі є малодослідженим.

Якщо вести мову про впровадження медіації в адміністративне судочинство України, необхідно визначитись із особливостями регулювання таких питань:

- межі застосування медіації в адміністративному судочинстві;
- права та обов'язки медіатора;
- права та обов'язки сторін адміністративно-правового спору під час медіації;
- роль адміністративного суду в медіації.

Межі застосування медіації в адміністративному судочинстві. З огляду на те, що медіація застосовується як альтернативний спосіб вирішення спору, говорити про межі застосування медіації було б надуманим й непрактичним. Однак специфіка адміністративно-правових спорів потребує окремого підходу до використання судових процедур у межах адміністративного судочинства. Так відбулось із процесуальними інститутами адміністративного судочинства, закріпленням адміністративної юрисдикції, визначенням принципів судового розгляду адміністративної справи. Тому відповідні особливості повинні бути відображені у регулюванні застосування медіації. Так, виникає питання: а чи можлива медіація при оскарженні актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Вищої ради юстиції, Центральної виборчої комісії, Національного банку України тощо. Тобто мова йде про справи, учасником яких можуть виступати вищі органи державної влади та посадові особи. Зрозуміло, що медіація у таких випадках є неможливою, оскільки у цьому випадку компетенція зазначених суб'єктів владних повноважень не може відповідати окремим індивідуальним вимогам заявників в адміністративному судочинстві. Це щодо суб'єктного складу розгляду справ.

Такі ж міркування можна висловити й про предметність розгляду адміністративно-правових спорів. Зокрема:

- окремі спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (наприклад, звільнення Президентом України міністра Кабінету Міністрів України);
- окремі спори з приводу реалізації суб'єктами владних повноважень їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень (наприклад, між міністерствами з реалізації спільних напрямків діяльності в одній сфері);
- окремі виборчі спори;
- усі спори, що виникають з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності (мова йде про адміністративні делікти та застосування заходів адміністративного примусу, тобто про таку діяльність суб'єктів владних повноважень, у яких медіація на етапі перегляду адміністративними судами є неможливою, оскільки попередньо визначено склад адміністративного проступку та вид адміністративного стягнення);
- спори про дострокове припинення повноважень народного депутата України;
- спори щодо реалізації права на мирні зібрання;
- справи за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;
- справи за зверненням органів державної податкової служби України;
- інші адміністративно-правові спори.

Викладені положення свідчать про неможливість абсолютного використання медіації в адміністративному судочинстві України. Може навіть скластись враження, що майже не залишилось адміністративних справ, у яких можливе застосування медіації. Однак такі справи є. До них можна віднести:

- оскарження правових актів індивідуальної дії, дій чи бездіяльності органу місцевого самоврядування чи посадової або службової особи органу місцевого самоврядування;



— спори з приводу прийняття громадян на публічні службу, її проходження, звільнення з публічної служби, за винятком, якщо відповідачами у таких справах є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Верховний суд України, вищі спеціалізовані суди та інші органи центрального рівня;

— спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів (можливі винятки за суб'єктивним складом);

— окремі спори за зверненням суб'єкта владних повноважень;

— усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (можливі винятки за суб'єктивним складом);

— окремі виборчі спори;

— спори з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби;

— інші справи.

Таким чином, межі застосування медіації в адміністративному судочинстві обумовлюються суб'єктивним складом та предметністю адміністративно-правових спорів. При запровадженні медіації у КАС України мають бути чітко визначені випадки (процесуальні умови), за яких медіація є неможливою.

Права та обов'язки медіатора. Не вдаючись до визначення того, які вимоги можуть висуватись до медіатора в адміністративних справах, необхідно наголосити на особливостях його прав та обов'язків.

По-перше, враховуючи той факт, що однією із сторін адміністративно-правового спору є суб'єкт владних повноважень, загальних прав, якими може бути наділений медіатор окремим Законом про медіацію, є недостатнім для виконання останнім своїх завдань. Зокрема, слід додатково вести мову про право медіатора ознайомлюватись із документами відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування (у межах Законів України "Про інформацію", "Про доступ до публічної інформації"), вивчати роботу відповідного суб'єкта владних повноважень, вчиняти інші дії, які є необхідними для урегулювання адміністративно-правового спору.

По-друге, серед обов'язків медіатора повинні бути передбачені такі: дотримуватись вимог Конституції і законів України з питань правового регулювання державної служби, місцевого самоврядування; не розголошувати відомості (дані), які стосуються роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб; не брати участь на громадських засадах у роботі органів державної влади, які є вищими щодо тих органів, які були стороною адміністративно-правового спору; не використовувати отриману інформацію про роботу суб'єкта владних повноважень на шкоду інтересам фізичних і юридичних осіб.

По-третє, важливим є питання визначення гарантій діяльності медіатора в адміністративних справах. Мова йде про визначення на законодавчому рівні рівноправності у відносинах медіатора і суб'єкта владних повноважень на період застосування процедури медіації. Для цього повинно бути чітко визначено, які засоби може використовувати медіатор для того, аби сприяти урегулюванню спору, при цьому, виключивши будь-який вплив з боку суб'єкта владних повноважень.

Права та обов'язки сторін адміністративно-правового спору під час медіації. Виходячи із засад адміністративного судочинства та принципів адміністративної юстиції, виникає питання: чи слід говорити про рівноправність сторін адміністративно-правового спору у процесі медіації? З приводу цього слід сказати



таке: адміністративне судочинство покладає обов'язок доказування на суб'єкта владних повноважень (презумпція вини суб'єкта владних повноважень). Якщо позивач (фізична/юридична особа) хоче звернутись до процедури медіації, то мабуть не стільки з метою вирішення спору на його користь, скільки отримати гарантії від суб'єкта владних повноважень на здійснення останнім дій правового характеру, які задовольнили б ті вимоги, про які йдеться у адміністративному позові.

Щодо позиції суб'єкта владних повноважень у процедурі медіації, то також, на протипагу адміністративному судочинству, з'являється можливість домовитись на компромісних основах про вирішення адміністративно-правового спору, а також за результатами медіації проаналізувати стан своєї виконавчо-розпорядчої діяльності на предмет дотримання Конституції та законодавства України. Тобто можна говорити, що інтереси, якими послуговуються сторони адміністративного процесу та яких хочуть досягти (реалізувати) під час процедури медіації, обумовлюють юридичний зміст їхніх прав та обов'язків в ході медіації в адміністративних справах. Маємо на увазі, що слід вести мову про рівноправність сторін адміністративно-правового спору у медіації. При цьому, медіатор повинен вчинити таку сукупність дій, щоб посилити такий стан відносин між сторонами адміністративного процесу.

Роль адміністративного суду у медіації. Ця роль може визначатись двома аспектами:

- 1) суд приймає рішення про застосування медіації;
- 2) суд виступає сам у ролі медіатора (суддя-медіатор).

Щодо першого аспекту, то суд (суддя) виконує лише процесуальні функції, не втручається у процес медіації тощо. Однак необхідно ще раз наголосити, що діюча норма КАС України, яка стосується примирення сторін, передбачає право суду не визнавати примирення сторін, якщо це суперечить закону або порушує чіт-небудь права, свободи чи інтереси (ч. 4 ст. 51 КАС України). Тому при впровадженні медіації в адміністративне судочинство у КАС України повинно бути визначено межі застосування медіації в адміністративному судочинстві, про що вже йшла мова вище. При цьому, визначати можливість застосування медіації у конкретній справі повинен суд.

Щодо другого аспекту ролі суду у медіації, то у деяких країнах світу функції медіатора здійснює сам суддя (Великобританія, Бельгія, Норвегія, Словенія та ін.). При цьому, слід не забувати про те, що судді, які здійснювали судочинство, зможуть і надалі підмінити медіацію ним, а це не повною мірою сприятиме завданням останньої.

Таким чином, необхідно констатувати, що впровадження альтернативних засобів вирішення спору є давно назрілим та необхідним завданням у вітчизняному судочинстві. Використання таких засобів лише сприятиме повному та всебічному захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, у тому числі у відносинах владно-управлінського характеру. При цьому, перспективи впровадження такого альтернативного способу вирішення спору, як медіація, сприятиме, у першу чергу, зменшенню рівня навантаженості адміністративних судів, а також розкриє шлях заявникам у пошуку найбільш сприятливих варіантів задоволення своїх вимог. Разом із тим, при можливому впровадженні медіації в адміністративних справах необхідно чітко визначитись із такими питаннями, як межі застосування медіації в адміністративному судочинстві, права та обов'язки медіатора, права та обов'язки сторін адміністративно-правового спору під час медіації, роль адміністративного суду у медіації.

Список використаних джерел

1. Адміністративне судочинство [Текст] : [підручн.] / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. — К. : Істина, 2009. — 256 с.
2. Комзюк, А. Т. Адміністративний процес України [Текст] : [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К. : Прецедент, 2007. — 531 с.



3. Кузьменко, О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу [Текст] : [монографія] / О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2005. — 358 с.
4. Адміністративне судочинство України [Текст] : [підручн.] / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.
5. Хаманева, Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения [Текст] / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 2006. — № 11. — С. 5–13.

*Рекомендовано до друку відділом моніторингу ефективності законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України
(протокол № 14 від 25 жовтня 2011 року)*

Надійшла до редакції 18.11.2011

Муза О. В. Некоторые аспекты использования медиации в административном судопроизводстве Украины

Рассматриваются некоторые аспекты использования медиации в административном судопроизводстве Украины. Особое внимание уделено процессуальным особенностям применения медиации при разрешении административно-правовых споров.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный суд, медиация, управленческая функция, субъект властных полномочий.

Muza, O. V. Some Aspects of the Using of Mediation in the Administrative Legal Proceedings of Ukraine

Some aspects of the using of mediation in the administrative legal proceedings of Ukraine are considered. Particular attention is paid to the specific procedure of mediation in resolving administrative disputes.

Key words: administrative legal proceedings, administrative court, mediation, managerial function, holder of authority.

