

ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ ЯК АЛЬТЕРНАТИВНОГО СПОСОБУ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ



Л. П. Богуцька
магістр права Національного університету
«Одеська юридична академія»

Проблема ефективності розгляду і вирішення спорів не втрачає актуальності. На сьогодні в Україні відсутня широка практика застосування процедури медіації при вирішенні публічно-правових спорів та нормативно не закріплено процедуру медіації. Запровадження механізмів альтернативного вирішення публічно-правових спорів сприятиме досягненню ефективності судової процедури, підвищенню довіри громадян до органів державної влади.

Проблематика застосування процедури медіації як альтернативного способу вирішення спорів привертає увагу широкого кола українських правознавців. Теоретичні та практичні аспекти процедури примирення, видів медіації, особливостей застосування процедури медіації залежно від характеру спірних правовідносин висвітлювались в працях Н. В. Нестор, О. В. Музи, І. Г. Ясиновського, В. В. Землянської, Л. Б. Сало, А. В. Гайдук, О. В. Белінської, М. М. Лазаренка тощо.

Метою нашого дослідження є аналіз стану проблеми впровадження інституту медіації, обґрунтування ефективності застосування присудової медіації та необхідності законодавчого врегулювання інституту медіації в Україні.

При цьому серед поставлених завдань – визначення медіації як альтернативного способу вирішення публічно-правових спорів, принципів медіації, особливостей застосування медіації при вирішенні публічно-правових спорів.

При дослідженні проблеми використовуються формально-логічний метод, метод системного аналізу, аксіологічний метод.

Медіація є одним із альтернативних способів вирішення спорів. Суть медіації полягає у процесі вирішення сторонами спору (конфлікту) за участю посередника.

Медіація походить від латинського «mediare» – бути посередником – посередництво в конфлікті третьої сторони, що не бере в ньому участі, особлива форма

переговорів за участю третьої нейтральної сторони – медіатора (посередника), у процесі яких сторони суперечки за допомогою медіатора самостійно розв'язують проблему на основі власних інтересів. Це процес переговорів, коли до вирішення спірного питання залучається нейтральна сторона – медіатор (посередник), яка веде цей переговорний процес, вислуховує аргументацію сторін щодо суті суперечки й активно допомагає сторонам зрозуміти свої інтереси, оцінити можливість компромісів і самостійно прийняти рішення, що задовольнить всіх учасників переговорів [6].

Принципами медіації є добровільність, рівність, незалежність і нейтральність медіатора, конфіденційність процедури медіації.

Залежно від інтеграції у судову систему країни виділяють: присудову модель медіації та позасудову модель медіації.

Присудову медіацію визначають як добровільну, конфіден-

ційну, швидку і безкоштовну для сторін процедуру альтернативного врегулювання спорів, в якій нейтральна третя сторона (суддя-медіатор) допомагає сторонам розв'язати спір досягненням обопільної згоди, що відображає інтереси сторін і яка оформлюється письмовою угодою, зміст якої не розголошується [2].

Залежно від ролі судді у процедурі медіації є декілька підходів до розуміння присудової медіації. Відповідно до першого підходу суддя безпосередньо повинен проводити процедуру посередництва, за умов, передбачених національним процесуальним законодавством. Прихильники іншого підходу до присудової медіації відносять процедури, проведення яких здійснюється відповідно до рекомендацій судді після прийняття до свого провадження відповідної справи, а також в якості обов'язкового досудового порядку в силу приписів закону. Тобто достатньо, щоб суддя лише ініціював медіацію, а його безпосередня участь не є обов'язковою [5].

У деяких країнах медіація розглядається як частина судочинства, тому вона проводиться суддею, який отримав на це доручення і має відповідну підготовку, навички та не відповідає за винесення рішення по справі. Допустивши медіацію, суд здійснює контроль в передбаченій законом формі. Зокрема, суд має право за своєю ініціативою припинити посередництво, якщо виявляться ознаки порушення належного здійснення цієї процедури. Угода, якої досягли сторони в ході медіації, затверджується судом [12].

Процедура медіації у світовій практиці широко застосовується під час вирішення спорів різних категорій.

Стандарти Ради Європи у галузі судочинства передбачають необхідність застосування процедур альтернативного вирішення спорів

між адміністративними органами й сторонами – приватними особами.

Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи № R (86) 12 державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах запропоновано урядам держав-членів, окрім виділення судовим органам необхідних засобів для ефективного розгляду зростаючої кількості справ у їхньому провадженні і зменшення кола завдань, які не мають відношення до судівництва, сприяти, де це необхідно, примиренню сторін як поза судовою системою, так і до чи в ході судового провадження. З цією метою запропоновано передбачати разом із відповідними стимулами процедури примирення до судового провадження або інші способи врегулювання спорів поза рамками судового провадження; покласти на суддів як одне з основних завдань – обов'язок сприяти дружньому врегулюванню спорів усіма можливими методами і з всіх дотичних питань до початку судового провадження у справі чи на будь-якому етапі такого провадження; вважати етичним обов'язком адвокатів або запропонувати компетентним органам визнати в якості такого обов'язку сприяння примиренню з іншою стороною до початку судового провадження у справі чи на будь-якому етапі такого провадження [9].

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2001) 9 наголошено на перевагах альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами та рекомендовано урядам держав-членів сприяти використанню альтернативних засобів для врегулювання спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами, таких, як внутрішній перегляд, примирення й медіація, врегулювання шляхом переговорів та арбітраж.

Запропоновано використовувати такі альтернативні засоби врегулювання спорів як до судового розгляду, так і під час судового провадження, можливо, за рекомендацією судді [10].

Європейською комісією з ефективності правосуддя 7.12.2007 р. ухвалено Керівні принципи № 15 для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами – приватними особами. Європейська комісія з ефективності правосуддя відзначила такі перешкоди для запровадження альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами: неусвідомлення потенційної корисності і ефективності альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами; недостатнє роз'яснення адміністративним органам переваг альтернативних моделей розв'язання таких спорів, які можуть призвести до нетрадиційних, ефективних і раціональних результатів; недовіра судів до розвитку позасудових альтернатив судовому вирішенню спорів у адміністративній царині; відсутність поінформованості щодо різних альтернативних методів розв'язання спорів у цій конкретній сфері; відсутність спеціально підготовлених нейтральних посередників у зазначеній сфері; невеликий обсяг наукових досліджень альтернатив вирішенню адміністративних спорів у судовому порядку. Роль судів за керівними принципами № 15 полягає у рекомендації сторонам методів, альтернативних судовому розгляду, зокрема, процедури примирення, медіації та переговорів з метою врегулювання і проведення відповідних інформаційних заходів. При судовому розгляді справи суддям належить брати до уваги досягнуту сторонами згоду, окрім випадків, коли вона суперечить публічному інтересу [4].

Публічно-правовий спір є видом правового спору, для якого характерні наступні ознаки: спір виникає з публічно-правових відносин, сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин, 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 [11].

Отже, публічно-правові спори мають свої особливості, що викликає сумніви серед правознавців у можливості та ефективності застосування процедури медіації у вирішенні публічно-правових спорів.

Так, Правовим управлінням Верховного Суду України у зауваженнях та пропозиціях до одного з проектів Закону України «Про медіацію» зазначено про неможливість застосування процедур медіації у сфері публічного владного управління. На думку Верховного Суду України, вільне волевиявлення суб'єкта владних повноважень, укладання ним угоди за наслідками процедур медіації не виключає випадків виходу при цьому уповноважених представників суб'єктів владних повноважень за межі законодавчо визначених приписів щодо повноважень, способу або процедур діяльності цього органу влади (її посадової особи), а отже, за певних обставин суперечитиме принципу законності. Також наявність у цього суб'єкта рівних прав і обов'язків з іншою (приватно-правовою) стороною переговорів щодо медіації заперечує сам владний статус суб'єкта владних повноважень, імперативність (загальнообов'язковість) його волевиявлення для об'єкта управління під час здійснення владних управлінських функцій на основі законодавства, у зв'язку з чим і виникають справи адміністративної

юрисдикції. Для вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин в Україні діють адміністративні суди. Іншим загальновідомим способом вирішення публічно-правових спорів є інститут адміністративного оскарження (подання скарг заінтересованими особами на рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень до органу вищого рівня) [3].

Поряд з цим, науковці та практики не виключають можливості застосування процедури медіації при вирішенні публічно-правових спорів.

О. В. Муза зазначає, що межі застосування медіації в адміністративному судочинстві обумовлюються суб'єктним складом та предметністю адміністративно-правових спорів. При запровадженні медіації у КАС України мають бути чітко визначені випадки (процесуальні умови), за яких медіація є неможливою. Також дослідник зазначає, що при можливому впровадженні медіації в адміністративних справах необхідно чітко визначитись із такими питаннями, як права та обов'язки сторін адміністративно-правового спору під час медіації, роль адміністративного суду у медіації [7].

Актуальним питанням для України залишається нормативне врегулювання інституту медіації.

У багатьох країнах з'явилось законодавство, що регулює примирні процедури. Закони про медіацію прийняті в таких країнах, як США, Австрія, Велика Британія, Німеччина, Франція, Росія, Болгарія тощо. У загальному галузевому законодавстві медіація врегульована у Польщі, Італії та Словенії [13].

Законодавче закріплення інституту медіації можливе шляхом прийняття спеціального закону про медіацію або шляхом детальної регламентації в процесуальних кодексах процедури примирення сторін.

Досі тривають спроби прийняття Верховною Радою України закону про медіацію. На сьогодні комітетами Верховної Ради України опрацьовується проект Закону України «Про медіацію» № 3665-1 від 29.12.2015 р. Проектом визначено правові засади впровадження та проведення процедури врегулювання конфліктів (спорів) за взаємною згодою сторін конфлікту та за участю посередника (медіатора), її принципи та порядок проведення медіації, а також статус медіатора і запропоновано внесення змін до процесуального законодавства з урахуванням положень Закону [8].

Поряд з цим українські юристи та іноземні колеги пропонують не чекати на законодавче врегулювання процедури медіації й застосовувати процедуру примирення вже сьогодні.

У вирішенні публічно-правових спорів медіація в Україні застосовується шляхом впровадження пілотних проектів у судах. Так, запроваджено українсько-канадський проект «Освіта суддів для економічного розвитку», серед завдань якого – дослідження можливостей упровадження досудового врегулювання спорів в Україні. Учасником пілотного проекту є, зокрема, Одеський окружний адміністративний суд, в якому запроваджено процедуру досудового вирішення спорів. Судом визначено суддів-медіаторів з суддівського корпусу та затверджено регламент, який визначає процедуру проведення переговорів з досудового врегулювання спору за допомогою судді. Таким чином, впроваджено застосування присудової процедури медіації щодо вирішення публічно-правових спорів в рамках реалізації пілотного проекту [1]. В такий спосіб можемо зазначити, що необхідність застосування в Україні позитивного досвіду країн світу щодо альтернативного

вирішення спорів шляхом медіації не викликає сумніву.

Завантаженість судів кількістю адміністративних справ, недостатня ефективність процедури адміністративного оскарження зумовлюють пошук альтернативних шляхів вирішення таких спорів.

Поряд з цим, особливість публічно-правових відносин, їх суб'єктного складу призводить до необхідності відповідного судового контролю, який становитиме оста-

точну гарантію захисту прав сторін, а суб'єкт владних повноважень повинен діяти у відповідності із законом та в межах повноважень.

З урахуванням наведеного застосованою у вирішенні публічно-правових спорів може бути присудова медіація.

Прийняття закону про медіацію сприятиме підвищенню довіри громадян до інституту медіації. Нормативне закріплення сфери застосування процедури медіації в Україні, статусу медіатора, засад

проведення процедури медіації дасть можливість становлення та розвитку національної практики застосування інституту медіації, зокрема, і присудової. Впровадження медіації сприятиме не тільки ефективному вирішенню спорів учасників процедури медіації, а й зменшенню завантаженості судової системи в цілому, наближенню адміністративних органів до громадськості, що є надзвичайно актуальним у сучасних умовах розвитку держави. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Досудове вирішення спорів [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал «Судова влада України». – Режим доступу : http://adm.od.court.gov.ua/sud1570/other-pre-court_dispute_resolution/
2. Зарецька І. Альтернативне вирішення спорів (медіація) / Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства / Проект Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя», Девід Вон, Ірина Зарецька, Сергій Сученко / Проект ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» Віргіліус Валанчюс, Юлія Землицька (відп. ред.), Карен Мадоян. – К., 2015. – 708 с.
3. Зауваження та пропозиції до проекту Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 2425а-1 від 3 липня 2013 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховного Суду України. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/b58056fd9c7f6dc4c225745700474565/b55acee8b068ba2ac2257c70004bde89?OpenDocument>
4. Керівні принципи № 15 для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами – приватними особами [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховного Суду України. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/f8c093ad5cb7148bc2257d8d002488a0/\\$FILE/%D0%B5%D1%8](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/f8c093ad5cb7148bc2257d8d002488a0/$FILE/%D0%B5%D1%8)
5. Лазаренко М. М. Імплементация медіації в правову систему: міжнародний досвід та перспективи інституалізації в Україні / М. М. Лазаренко // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – Вип. 124 (ч. II). – 2015. – 109-120.
6. Медіація як явище Європейських правовідносин. Медіація в Україні як ефективний позасудовий спосіб вирішення певних спорів (конфліктів) [Електронний ресурс] // Веб-сайт державного підприємства «Український інститут інтелектуальної власності». – Режим доступу : <http://iii.ua/uk/news/mediaciya-yak-yavishche-ievropeyskih-pravovidnosin-mediaciya-v-ukrayini-yak-efektivniy>
7. Муза О. В. Деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України / О. В. Муза // Університетські наукові записки. – № 4(40). – С. 239-244.
8. Проект Закону України «Про медіацію» № 3665-1 від 29.12.2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57620

9. Рекомендація № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Судова влада України. – Режим доступу : <http://www.court.gov.ua/userfiles/06.pdf>
10. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховного Суду України. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D)
11. Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : практ. посіб. – Дрогобич : Коло, 2009. – 112 с.
12. Ясиновський І. Г. Характеристика моделей медіації в розвинутих країнах / І. Г. Ясиновський // Юридичний вісник. – 2014. – №4 (33). – С. 94-98.
13. Ясиновський І. Г. Історичний аспект розвитку інституту медіації та сучасні тенденції його розвитку / І. Г. Ясиновський // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Сер. : Юриспруденція. – 2014. – №№ 10-2. – Т. 1. – С. 31-33.

ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ ЯК АЛЬТЕРНАТИВНОГО СПОСОБУ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Л. П. Богуцька

Стаття присвячена дослідженню стану впровадження інституту медіації в Україні, особливостей застосування медіації для вирішення публічно-правових спорів.

Проаналізовано дослідження науковців та практиків, присвячені медіації як альтернативного способу вирішення спорів, особливостям вирішення публічно-правових спорів.

Ключові слова: медіація, публічно-правовий спір, альтернативний спосіб вирішення спорів.

Стаття надійшла до редакції: 15.03.2016.