

УДК 347.998.85 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.16>

О. М. Правоторова

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного і господарського права
та правоохоронної діяльності
Херсонського державного університету

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ ЯК ЗАСОБУ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

У статті автор розглядає ознаки адміністративно-правового спору, особливості медіації в цій сфері та досвід досудового врегулювання адміністративних спорів у різних країнах. Хотілося б наголосити, що для ефективної діяльності інституту медіації як засобу досудового врегулювання адміністративно-правових спорів слід мати «підготовлене» суспільство з високим рівнем правової культури, низьким рівнем правового нігілізму, а інакше цей вид діяльності «приречений на поразку». Наголошено на важливості поширення альтернативних судочинства способів розв'язання правових спорів відкриває нові перспективи утвердження засад правової держави в Україні, а їх урізноманітнення є показником зрілості правової системи країни та готовності держави до співпраці, зумовлює зростання рівня правової культури її громадян. Акцентовано увагу на тому, що ефективність здійснення досудового врегулювання адміністративних спорів саме на базі судів професійними суддями підтверджується досвідом США і Канади. При цьому обґрунтовано недоцільність встановлення обов'язковості проходження досудового врегулювання адміністративних спорів як умови допуску справи до розгляду в судовому процесі, що має місце в окремих штатах цих країн. Публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, часто називають немедіабельними, тобто такими, які не можуть бути вирішені шляхом застосування медіації. Насамперед це зумовлено особливостями суб'єктного складу адміністративних процесуальних правовідносин, а саме тим фактом, що однією зі сторін завжди виступає орган публічної адміністрації. Зроблено висновок, що запровадження інституту медіації розвантажить суди від справ, які можна вирішити силами учасників спору, зекономить не тільки їх, але й бюджетні кошти, які сьогодні витрачаються на забезпечення діяльності судів, поліпшить взаємовідносини між органами публічної адміністрації та приватним сектором, сприятиме правовому вихованню та підвищенню правової культури населення і насамкінець створить підґрунтя для стабілізації правопорядку в українському суспільстві.

Ключові слова: медіація, судова система, адміністративно-правовий спір, публічно-правовий спір, досудове врегулювання, адміністративно-правові відносини, адміністративний процес, спосіб.

Постановка проблеми. Судова система нашої держави перебуває в стані постійної трансформації. Так званий кризовий чи наближений до цього стан вимагає досудового врегулювання різноманітних конфліктів, спорів, які стосуються різних галузей права і в тому числі й адміністративного.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну базу дослідження становлять роботи таких вітчизняних та зарубіжних учених у галузі адміністра-

тивного права та процесу, судоустрою, як В.Б. Авер'янова, О.А. Банчук, В.М. Бевзенко, І.А. Балюка, Н.Л. Бондаренко-Зелінської, О.Г. Бортніка, О.М. Ботнаренко, С.І. Братенкова, О.О. Брижинського, Т.О. Коломоєць, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Я.В. Нестор, О.І. Носиревої, А.Ю. Осадчого, О. Павлової, В.Г. Перепелюка, Ю.Д. Притики, Л.М. Ракітіної; І.В. Рехтіної, А.Ю. Рожкова О.П. Рябченко, О.Ю. Скворцова, Г.П. Тимченка, Н.Є. Хлібороб, О.С. Чернікової, Ц.О. Шамлікашвілі,

В.І. Шишкіна, В.В. Яркова, М.М. Ясинюк та інших вчених.

Мета статті – розглянути ознаки адміністративно-правового спору, особливості медіації в цій сфері та досвід досудового врегулювання адміністративних спорів у різних країнах.

Виклад основного матеріалу.

На слушний погляд С.С. Білуги, що розглядав дещо суміжну з нами проблематику недосконалості правового регулювання суспільних відносин в Українській державі, незадовільний стан боротьби з корупцією, низький рівень правової свідомості громадян та інші негативні фактори є плідним підґрунтям для виникнення конфліктів різної правової природи, і судова система виявилася неготовою для належного, результативного і своєчасного реагування на численні прохання про захист порушених прав, свобод та інтересів. На жаль, за допомогою вжиття численних заходів щодо оптимізації судочинства, зокрема, скорочення строку розгляду справи та основних процесуальних строків, запровадження спрощених процедур, також неможливо досягнути поставленої мети повною мірою. Саме тому усвідомлення важливості поширення альтернативних судочинству способів розв'язання правових спорів відкриває нові перспективи утвердження засад правової держави в Україні, а їх урізноманітнення, що є показником зрілості правової системи країни та готовності держави до співпраці, зумовлює зростання рівня правової культури її громадян [1, с. 1].

Категорія адміністративно-правового спору є однією з центральних під час розгляду багатьох питань адміністративного права. Зокрема, правильне розуміння природи адміністративно-правового спору, його основних ознак є важливим під час дослідження проблем оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, оскільки дозволяє побачити відмінності оскарження в адміністративному праві від оскарження в інших галузях права. Цей момент актуалізує дослідження адміністративно-правового спору як складника вивчення інституту оскарження [2, с. 148].

Адміністративно-правовому спору як різновиду публічно-правового спору властива низка специфічних рис:

а) він виникає у правовідносинах, що характеризуються юридичною нерівністю, врегульовані імперативним методом правового регулювання і в основі яких присутній публічний (а не індивідуальний, приватний) інтерес. Слід враховувати, що коли йдеться про юридичну нерівність учасників правовідносин, то мається на увазі, що певна галузь права, яка визначається як публічно-правова, врегульовує відносини, суб'єкти яких є юридично нерівними [3, с. 256]. Це не виключає того моменту, що у таких галузях можуть виникати відносини, учасники яких не характеризуються юридичною нерівністю, проте не означає, що тим самим змінюється якість відносин. Зокрема, коли виникає спір між органами державної влади щодо реалізації певного повноваження, то у такому спорі учасники не є юридично нерівними, однак самі правовідносини щодо здійснення державної влади залишаються такими, що поширюються на юридично нерівних суб'єктів. У зв'язку з цим, вважаємо, що поділ адміністративно-правових спорів на горизонтальні (ініційовані суб'єктом владних повноважень) і вертикальні (ініційовані фізичними чи юридичними особами), не є переконливим [2, с. 150-151];

б) однією зі сторін спору є носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень [2, с. 150-151];

в) суб'єкти цього спору наділені специфічними способами захисту своїх прав [2, с. 150-151];

г) адміністративно-правовий спір розглядається у процесуальній формі, яка відрізняється від форм розгляду приватно-правових спорів. У такому разі йдеться про позовне провадження у разі вирішення спору в судовому порядку, що має свої особливості порівняно із розглядом цивільних позовів, і провадження за адміністративною скаргою, коли спір вирішується у позасудовому (адміністративному) порядку [2, с. 150-151].

Слід вказати, що адміністративно-правові спори є, очевидно, найбільшим за обсягом різновидом публічно-правових спорів [2, с. 150-151].

На слушний погляд Н.В. Боженко, формування альтернативних процедур на основі посередництва під час вирішення

адміністративно-правових спорів є визначним напрямом розвитку сучасної юридичної науки і законодавства. [4, с. 90].

Посилення співпраці та обміну досвідом між українськими вченими та фахівцями інших країн, передусім Західної Європи, стало поштовхом для початку опрацювання можливостей поширення примирювальних досудових способів врегулювання спорів на публічно-правову сферу. Сьогодні це лише початковий етап формування концепції досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, перевагою якого є залучення міжнародних експертів та застосування експериментальних процедур на базі Івано-Франківського, Вінницького, Одеського адміністративних судів, які дають змогу виявляти недоліки, проблеми та перспективні напрями розвитку цієї процедури на практиці [4, с. 90].

Сьогодні саме медіація є однією із найбільш цікавих для української правової системи процедур, її ефективність є досить високою.

Медіація – це добровільний і конфіденційний процес розв'язання будь-якого спору, в якому нейтральна третя особа допомагає сторонам досягнути домовленості в їхньому спорі шляхом проведення переговорів. У своїй праці В. Кузьмишин «Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві» зазначає, що посередництво в розв'язанні правових спорів може здійснюватися як незалежними професійними медіаторами, так і особами, які перебувають на службі в судах. Дослідник наголошує, що обов'язки й гарантії діяльності незалежних медіаторів мають бути конкретизованими. В умовах сьогодення він пропонує розглядати медіацію як частину діяльності судів і вважає, що КАСУ містить норми, які регламентують процедуру примирення сторін на достатньому рівні, зокрема із залученням до останньої посередників [4, с. 92; 5, с. 46-48].

На слушний погляд Н.В. Боженка, досудове врегулювання адміністративних спорів (в тому числі й за допомогою медіації) – це не лише перспективна правова новація, а й показник рівня правової культури у суспільстві, адже її запровадження дасть змогу громадянам захищати свої

законні права та інтереси альтернативним, проте правовим методом, що стане важливим кроком на шляху утвердження верховенства права та демократизації українського суспільства [4, с. 92].

У своїх працях С.С. Білуга, зазначає, що запроваджена експериментальна процедура досудового врегулювання адміністративних спорів здійснюється у межах Канадського проекту і здебільшого формується на досвіді цієї країни [1, с. 14].

Акцентовано увагу на тому, що ефективність здійснення досудового врегулювання адміністративних спорів саме на базі судів професійними суддями підтверджується досвідом США і Канади. При цьому обґрунтовано недоцільність встановлення обов'язковості проходження досудового врегулювання адміністративних спорів як умови допуску, справи до розгляду в судовому процесі, що має місце в окремих штатах цих країн [1, с. 14].

Практика повного відмежування від завдань судового процесу розв'язання спору шляхом компромісного врегулювання позицій сторін, укладання угод про примирення характеризує судову систему Франції. Якщо суддя вбачає перспективи примирення, він закриває судове провадження і спрямовує учасників спору на здійснення медіативної процедури. Така практика розглядається як один із аргументів на користь пропозиції щодо скасування інституту попереднього судового засідання в Україні у разі запровадження самодостатньої процедури досудового врегулювання адміністративних спорів. [1, с. 14].

Досвід Німеччини свідчить про можливість паралельного існування судового і несудового способів розв'язання адміністративно-правових спорів, що здійснюється одним і тим самим суддею, який може бути в одній і тій самій справі або медіатором, або відправляти правосуддя. Крім того, цей досвід є цінним під час вирішення питання про поширеність примирення на окремі категорії адміністративно-правових спорів, оскільки у цій країні передбачений їх вичерпний перелік [1, с. 14].

Якщо ми знову повернемо свої погляди до України, то ми спостерігаємо тут таку ситуацію, що впровадження медіації до українського законодавства пов'язано

із потребою вирішення спорів альтернативним способом. Суть медіації полягає в пропозиції сторонам спрощених, менш коштовних, а передусім найменш конфліктних процедур для вирішення спорів. Медіація визначається як посередництво в спорі, яке має на меті владження конфлікту, допомагає дійти порозуміння, прийняти рішення, яке буде прийнятним для обох сторін [6].

Публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, часто називають немедіабельними, тобто такими, які не можуть бути вирішені шляхом застосування медіації. Насамперед це зумовлено особливостями суб'єктного складу адміністративних процесуальних правовідносин, а саме тим фактом, що однією зі сторін завжди виступає орган публічної адміністрації. Проте аналіз законодавства та практики зарубіжних країн показує, що медіація в адміністративних справах не лише можлива, а й справді ефективна. Успішне впровадження медіації до українського адміністративного судочинства залежить від того, чи вдасться науковцям та законодавцям вирішити ряд теоретичних та практичних проблем. Спробуємо навести найбільш актуальні проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві та запропонувати своє бачення вирішення цих проблем [6].

На слушний погляд З.В. Красиловської, і ми з нею повністю погоджуємося, що поширення медіативних процедур свідчить про зміну сутності і ролі управління в функціонуванні соціальних систем. Феномен медіації органічно вбудовується в модель управління «good governance» в руслі широкого розповсюдження діяльності неурядових організацій та таких його рис, як орієнтація на консенсус (consensus orientation) та ефективність і результативність (effectiveness and efficiency). Запровадження інституту медіації розвантажить суди від справ, які можна вирішити силами учасників спору, зекономить не тільки їх, але й бюджетні кошти, які сьогодні витрачаються на забезпечення діяльності судів, поліпшить взаємовідносини між органами публічної адміністрації та приватним сектором, сприятиме правовому вихованню

та підвищенню правової культури населення і насамкінець створить підґрунтя для стабілізації правопорядку в українському суспільстві [7, с. 7].

Висновки і пропозиції. Таким чином, ми розглянули ознаки адміністративно-правового спору, особливості медіації в цій сфері та досвід досудового врегулювання адміністративних спорів в різних країнах. Водночас хотілося б наголосити, що для ефективної діяльності інституту медіації як засобу досудового врегулювання адміністративно-правових спорів слід мати «підготовлене» суспільство з високим рівнем правової культури, низьким рівнем правового нігілізму, а інакше цей вид діяльності «приречений на поразку».

Список використаної літератури:

1. Бігуга С.С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів : автореф. дис ... на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. Спеціальність : 12.00.07. Харків, 2015. 22 с.
2. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору *Вісник Національної академії правових наук України* № 2 (73) 2013. С. 148-156.
3. Цвік М.В., Петришина О.В. *Загальна теорія держави і права* : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. Харків : Право, 2009. 584 с.
4. Боженко Н.В. Сутність та особливості досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Спецвипуск, частина 2, 2017. С. 90-93.
5. Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2009. № 3. С. 46-48.
6. Блог Львівського центру медіації. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві в Україні. 2018. URL: <http://aphd.ua/problemu-vprovadzhennia-ta-provedennia-mediatsi-v-administrativnomu-sudochinstvi-v-ukrany/>.
7. Красиловська З.В. Умови застосування медіації для врегулювання спорів із органами публічної влади: вітчизняний та зарубіжний аспекти. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 4 (51). С. 1-8.

Pravotorova O. Some features of the mediation institute as a means of administrative legal dispute settlement

In the article the author considers the features of administrative and legal dispute, peculiarities of mediation in this field and experience of pre-trial settlement of administrative disputes in different countries. In turn, I would like to emphasize that for the effective functioning of the mediation institute as a means of pre-judicial settlement of administrative and legal disputes it is necessary to have a "prepared" society with a high level of legal culture, a low level of legal nihilism, and otherwise, this type of activity is "doomed to failure". It was emphasized that the importance of disseminating alternative litigation ways of resolving legal disputes opens new prospects for establishing the foundations of the rule of law in Ukraine, and their diversity is an indicator of the maturity of the legal system of the country and the willingness of the state to cause an increase in the level of legal culture of its citizens. Attention is drawn to the fact that the efficiency of pre-trial settlement of administrative disputes on the basis of courts by professional judges is confirmed by the experience of the USA and Canada. At the same time, the necessity of establishing the obligation of passing the pre-judicial settlement of administrative disputes as a condition of admission, the case for trial in the case taking place in some states of these countries is substantiated. Public-law disputes that are resolved through administrative procedures are often referred to as non-mediation, that is, those that cannot be resolved through mediation. First of all, this is due to the peculiarities of the subjective composition of administrative procedural legal relations, namely, the fact that one of the parties is always a public administration body. It is concluded that the introduction of a mediation institute will relieve the courts of cases that can be resolved by the parties to the dispute, save not only them, but also the budgetary funds that are being spent to support the activities of the courts, improve the relationship between public administration and the private sector, facilitate legal education and to enhance the legal culture of the population and, ultimately, create a foundation for stabilizing law and order in Ukrainian society.

Key words: mediation, judicial system, administrative-legal dispute, public-legal dispute, pre-trial settlement, administrative-legal relations, administrative process, method.