

ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ ДЛЯ УРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ

Пишна А.Г.,

*інспектор відділу кадрового забезпечення
Одеського державного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена дослідженню питань запровадження практики урегулювання адміністративних спорів через процедуру медіації

Ключові слова: медіація, адміністративний спір, адміністративний суд, примирення, медіацій на угода.

Статья посвящена исследованию вопросов применения медиации для урегулирования административных споров.

Ключевые слова: медиация, административный спор, административный суд, примирение, медиационное соглашение.

The article is devoted research of questions of application of mediation for the settlement of administrative disputes

Keywords: mediation, administrative dispute, administrative court, reconciliation, mediation agreement

У Концепції удосконалення судівництва для затвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалений Указом Президента України № 361/2006 від 10 травня 2006 року, в пункті 5 розділу X зазначено про те, що з метою розвантаження судів необхідно розвивати альтернативні (позасудові) способи врегулювання спорів. Наукового обґрунтування і практичного втілення потребує медіація — діяльність професійних посередників, що спрямовують учасників юридичного спору до компромісу і врегулювання спору самостійно самими учасниками [1].

На необхідності запровадження медіації зазначено і у Концепції розвитку державної системи правової охорони інтелектуальної власності на 2009-2014 роки. Зокрема відзначається, що велика завантаженість судів загальної юрисдикції, недостатня кількість суддів відповідної кваліфікації призводять до того, що справи розглядаються по кілька років. Тому на часі впровадження альтернативних способів розв'язання спорів у сфері інтелектуальної власності, зокрема медіації [2].

28 квітня 2009 року у м. Києві голова Вінницького окружного адміністративного суду Віталій Кузьмишин та експерти Ради Європи Франс Ван Арем та Йоахім Мемель підписали Угоду про співробітництво. Даною

Угодою з метою реалізації заходів Спільної програми Європейської Комісії і Ради Європи «Прозорість та ефективність судової системи України» передбачено запровадження пілотного проекту з медіації при вирішенні адміністративних спорів. Для запровадження даного проекту було обрано Донецький апеляційний адміністративний суд та Вінницький окружний адміністративний суд [3].

Медіація це вид альтернативного врегулювання спорів, метод вирішення спорів із залученням посередника (медіатора), який допомагає сторонам конфлікту налагодити процес комунікації і проаналізувати конфліктну ситуацію таким чином, щоб вони самі змогли обрати той варіант рішення, який задовольняв би інтереси і потреби усіх учасників конфлікту.

В Україні з метою створення інституції, яка б стала рушійною силою для розвитку альтернативних способів вирішення спорів в Україні шляхом проведення навчання і надання послуг дійсно незалежних медіаторів при Києво-Могилянській Бізнес Школі започаткований Український центр медіації [4].

Однак на відміну від багатьох зарубіжних країн, в яких практика медіації нараховує не одне десятиріччя та отримала нормативне закріплення, в Україні відсутній спеціальний нормативно-правовий акт, в якому б визначались поняття, порядок проведення медіації, а також категорії спірних відносин, в яких вона може використовуватись. Однак, враховуючи важливість та практичну необхідність медіації, в Україні розроблено проект закону «Про медіацію» від 19.04.2012 № 10301-1. Відповідно до ст. 4 проекту медіація поширюється на цивільні, господарські, адміністративні, трудові, сімейні спори, а також кримінальні справи у випадках, передбачених чинним законодавством [5].

В умовах сьогодення до медіації звертаються переважно при розв'язанні цивільно-правових та господарсько-правових спорів. Адже такі спори, як правило виникають між рівноправними суб'єктами, які можуть за власною згодою обирати різні варіанти розв'язання конфлікту.

Більш дискусійним є питання можливості та доцільності запровадження медіації при розв'язанні адміністративних спорів. Обумовлено це тим, що однією із сторін спору виступає орган державної влади, наділений владними повноваженнями, який має діяти лише в межах, чітко визначених законом. Тому пошук компромісу між конфліктуючими сторонами є більш складним, ніж в цивільних чи господарських спорах. Слід зазначити, що одностайності щодо можливості застосування медіації для врегулювання адміністративних спорів не досягнуто ні серед практиків, ні серед науковців. Разом з тим, визначення можливості застосування медіації в адміністративному процесі має важливе не лише теоретичне, а й практичне значення, що обумовлює актуальність дослідження.

Окремі аспекти розкриття суті та переваг медіації висвітлювались у працях: Бондаренко-Зелінської Н.Л., Виноградової С.А., Демченко С.Ф., Мамчур Л. В.

Проблемним питанням запровадження медіації при розв'язанні адміністративних спорів досліджувались у працях: В. Бевзенко, І. Бельської, Д. Давиденко, С. Зирянова, К. Лебєдєвої та ін..

Разом з тим, проблема запровадження медіації у розв'язанні адміністративних спорів залишається недостатньо висвітленою, особливо стосовно запровадження відповідної практики при вирішенні спорів, які виникають у сфері права інтелектуальної власності.

Метою статті є визначення можливості застосування медіації для урегулювання адміністративних спорів.

Відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема:

спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

про накладення адміністративних стягнень;

щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Найбільш поширеною категорією справ, яка підлягає розгляду за правилами адміністративного судочинства, є спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [6, с.206].

На думку М.І. Смокович справи адміністративної юрисдикції виокремлюються саме специфікою публічно-правового спору, який характеризується тим, що: 1) це спір про права та обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин у сферах державного управління або місцевого

самоврядування, який виникає у зв'язку з реалізацією владних управлінських функцій відповідними органами, а отже, обов'язковою стороною такого спору повинен бути орган (посадова особа), наділений публічно-владними повноваженнями; сторонами можуть виступати і два органи публічної влади, наприклад, у спорах із питань компетенції; 2) виникнення такого спору обумовлено наявністю публічно-правового конфлікту; 3) публічно-правовий спір характеризується негативним ставленням одного із суб'єктів конкретних публічно-правових відносин з приводу прийняття (встановлення), виконання або невиконання закріплених публічно-правовим законодавством правил поведінки; 4) може мати як законну основу право на оскарження неправомірних дій, що включає в себе три правомочності: право на захист суб'єктивних прав від якого-небудь незаконного зазіхання чи обмеження; право вимагати від держави, її органів дотримуватися й охороняти гарантовані законом права, свободи, інтереси; право звернутися до примусової сили держави для захисту прав і законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) суб'єктів публічно-правових відносин; 5) вирішується в рамках визначених правових процедур і компетентним юрисдикційним органом (адміністративним судом — у цьому випадку) шляхом визнання неправомірним нормативно-правового чи індивідуального адміністративного акта і відновлення порушеного права [7, с.10].

Особливістю адміністративного судочинства є те, що однією зі сторін у спорах виступає суб'єкт владних повноважень. Отже, особливістю альтернативного вирішення спорів в адміністративному судочинстві є врегулювання мирним шляхом відносин між державним органом, з одного боку, та з фізичною чи юридичною особою — з іншого [8, с. 45-49].

Враховуючи, що в Україні відсутній спеціальний нормативно-правовий акт про медіацію, важливе значення має визначення можливості застосування медіації в адміністративному судочинстві на підставі положень Кодексу адміністративного судочинства.

У Кодексі адміністративного судочинства України чітко не виписано інститут медіації як частини судової практики і відсутні будь-які відсилання до інших нормативних актів. Разом з тим, це не свідчить про заборону будь-якого мирного врегулювання адміністративного спору. Так, відповідно до ст. 113 Кодексу адміністративного судочинства України сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову. За клопотанням сторін суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення. У разі примирення сторін суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, у якій фіксуються умови примирення. Умови примирення не повинні суперечити закону або порушувати чиї-небудь права, свободи або інтереси.

Ця норма може застосовуватись й щодо регулювання відносин, які виникають у разі звернення сторін адміністративного спору до медіації. Адже метою медіації є вирішення спору завдяки компромісному рішення, прийнятому за домовленістю сторін, в тому числі й на основі взаємних поступок.

Аналізуючи положення ст. 113 Кодексу адміністративного судочинства, В. Кузьмишин зазначає, що текст вказаної статті свідчить про те, що примирення може відбутись на стадії підготовчого провадження. Глава 2 КАС України описує процедуру підготовчого провадження. Зокрема, статтею 110 КАС України передбачено, що суд може прийняти рішення про залучення спеціаліста. Фактично, цією нормою допускається ініціювання суддею проведення процедури медіації [8, с. 45-49].

Не менш важливе значення має також визначення категорії адміністративних спорів, щодо урегулювання яких може бути застосована медіація.

Не до всіх адміністративних справ, які відповідно до статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, відносяться до компетенції

адміністративних судів, можуть бути застосовані альтернативні способи вирішення спорів. Такими категоріями справ є, передбачені частиною 3 статті 17 КАС України спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також частиною 5 цієї ж статті спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Нemoжливiсть проведення у таких категоріях справ медіації є об'єктивним фактом, виходячи з характеру відносин, які складаються між сторонами спору. Натомість, медіабельними можна вважати передбачені частиною 1 статті 17 КАС України спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (особливо це стосується правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, передбачені частиною 2 статті 17 КАС України спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [9].

Вважається, що важливою умовою застосування медіації в адміністративних спорах є закріплення у законодавстві можливості органів державної влади прийняти рішення, обираючи з декількох можливих варіантів, залежно від характеру спірних правовідносин.

Наприклад, відповідно до ст. 56 Закону України «Про захист економічної конкуренції» за заявою особи, на яку накладено штраф, органи Антимонопольного комітету України своїм рішенням мають право відстрочити або розстрочити сплату накладеного ним штрафу. Отже, відповідно до законодавства Антимонопольному комітету України надано можливість обирати з поміж декількох варіантів стягнення штрафів з порушників законодавства. Розв'язання спору щодо порядку виплати штрафу шляхом медіації дозволить сторонам досягти компромісу, при цьому рішення Антимонопольного органу України щодо узгодження умов виплати штрафу з порушником буде прийматись в межах повноважень, наданих законом.

В тому ж випадку, коли орган державної влади має діяти в межах, чітко визначених законом, звернення до медіації не є доцільним, про що свідчить існуюча практика. Так, з 5 по 9 липня 2010 року в Донецькому апеляційному адміністративному суді проходив тиждень медіації. На тижні медіації судьями-медіаторами проведено десять медіацій, з яких 6 закінчилося підписанням сторонами угоди. Враховуючи особливості окремих спорів, повноважень органів державної влади, які виступали стороною спору, не всі спори були розв'язанні завдяки процедурі медіації. Зокрема, була проведена процедура медіації у справі за позовом відділення дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійного захворювання України до державного підприємства про стягнення капіталізованих платежів. В процесі обговорення можливих варіантів вирішення конфлікту було з'ясовано, що відділення Фонду вже йшло на поступки підприємству і знижувало йому суми платежів, які так і не були перераховані. Після консультацій з керівництвом представник Фонду заявив про неможливість спільного позитивного вирішення питання, оскільки в правовому порядку зменшити належну до сплати на користь Фонду суму платежів вони не мають законної можливості, у зв'язку з чим від подальшого продовження процедури медіації сторони відмовилися [10].

Таким чином проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки. Перші кроки на шляху запровадження практики урегулювання адміністративних спорів шляхом звернення до медіації в Україні зроблено. Разом з тим, залишаються невирішеними питання щодо визначення категорій справ, в яких медіація може застосовуватись, а в яких ні; яким чином буде забезпечено виконання домовленостей у випадку укладання медіаційної угоди та ін.. Разом з тим, вирішення цих питань буде сприяти розширенню практики медіації в урегулюванні адміністративних спорів.

Література:

1. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 19. – ст. 1376.
2. Концепція розвитку державної системи правової охорони інтелектуальної власності на 2009-2014 роки: рішення Колегії Державного департаменту інтелектуальної власності (Протокол від 11 березня 2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sips.gov.ua/ua/plans_reports.html
3. Підписано угоду про співробітництво щодо впровадження медіації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.voas.gov.ua/?action=menu&id_menu=127&type=1&module=0
4. Український центр медіації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrmediation.com.ua/ua>
5. Проект закону «Про медіацію» від 19.04.2012 № 10301-1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=43208
6. Ференц О. Практика розмежування цивільної та адміністративної юрисдикції судів / О.Ференц // Вісник львівського університету. Серія юрид. - 2011. - Вип. 52. С. 205–211.
7. Смокович М.І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів / М.І. Смокович // Автореф. дис. ...к.ю.н., спец. 12.00. – Академія управління МВС. – Київ, 2010. – 20 с.
8. Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві України /В. Кузьмишин // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. - №3. – С. 45-49.
9. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cdms.org. Ua>
10. Звіт про проходження тижня медіації в Донецькому апеляційному адміністративному суді [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/sud9102/mediation/m_zvit/