

МЕДІАЦІЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Мельничук О. Ф.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри публічно-правових дисциплін
Вінницького державного педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського
<https://orcid.org/0000-0003-4229-621X>*

Мельничук О. Ф. Медіація в адміністративному судочинстві: європейський досвід для України.

У статті розкрито європейський досвід застосування медіації в адміністративному судочинстві та впровадження її кращих практик в Україні. Медіація в адміністративному судочинстві успішно зарекомендувала себе в європейських країнах. Традиція альтернативного розв'язання публічно-правових спорів існує у Великобританії, Ірландії, Німеччині, Франції, Нідерландах, Норвегії та інших державах. Обґрунтовано спроможність застосування медіації в адміністративному судочинстві, ефективність якої залежить від особливостей кожної правової системи, організації публічного управління та існуючої практики вирішення публічно-правових спорів.

Вказано, що Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України «Про медіацію» створюють підґрунтя для застосування медіації. Основна проблема впровадження медіації в адміністративному судочинстві полягає у можливостях і бажанні суб'єктів владних повноважень. Певна категорія публічно-правових спорів може потенційно вирішуватись за допомогою медіації за умови наявності більш сталої практики та розмежування дискреційних повноважень відповідних суб'єктів.

Запропоновано й надалі запроваджувати пілотні проекти з медіації, зокрема у податкових спорах, а також за участю органів місцевого самоврядування з подальшим масштабуванням на всю територію України. Вказано на необхідність продовження підготовки медіаторів, які мали б знання вузькоспеціалізованих правових норм у сфері права та публічного управління (щодо ліцензійних, реєстраційних процедур, оцінки майна, нарахування податків чи соціальної допомоги тощо). Рекомендовано вносити відповідні навчальні дисципліни до освітніх програм, запроваджувати сертифікатні курси з підготовки медіаторів, які формували б відповідні компетентності, проводити широкомасштабну компанію з популяризації процедур вирішення публічно-правових спорів шляхом медіації.

Ключові слова: медіація, адміністративне судочинство, європейський досвід, вирішення спорів, альтернативний спосіб

Melnychuk O. F. Mediation in administrative proceedings: european experience for Ukraine.

The article reveals the European experience of using mediation in administrative proceedings and the implementation of its best practices in Ukraine. Mediation in administrative proceedings has successfully proven itself in European countries. The tradition of alternative resolution of public legal disputes exists in Great Britain, Ireland, Germany, France, the Netherlands, Norway and other countries. The ability to use mediation in administrative proceedings is substantiated, the effectiveness of which depends on the peculiarities of each legal system, the organization of public administration and the existing practice of resolving public legal disputes.

It is indicated that the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Law of Ukraine «On Mediation» are favorable for the use of mediation. The main problem of implementing mediation in administrative proceedings lies in the political will and legislative capabilities of the subjects of power. A certain category of public-law disputes can potentially be resolved through mediation, provided there is a more stable practice and demarcation of discretionary powers of the relevant subjects.

It is proposed to continue to introduce pilot projects on mediation, in particular in tax disputes, as well as with the participation of local self-government bodies, with further scaling to the entire territory of Ukraine. The necessity of continuing the training of mediators, who would have knowledge of highly specialized legal norms in the field of law and public administration (concerning licensing, registration procedures, property valuation, assessment of taxes or social assistance, etc.) is indicated. It is recommended to introduce relevant disciplines into educational programs, to introduce certificate courses for training mediators that would form relevant competencies, to conduct a large-scale campaign to popularize procedures for resolving public legal disputes through mediation.

Key words: mediation, administrative proceedings, european experience, dispute resolution, alternative method

Постановка проблеми. В умовах інтеграції України до європейської правової спільноти важливе значення має розбудова ефективного адміністративного судочинства, одним із інструментів забезпечення якого є альтернативний позасудовий спосіб вирішення правових спорів. Досвід європейських країн свідчить про підвищення результативності їх врегулювання шляхом застосування медіації. Однак для українського суспільства медіація є новим явищем з огляду на відносно нещодавнє прийняття Закону України «Про медіацію» [1].

У правовій науці проблемам медіації присвятили свої дослідження такі науковці, як: Бліхар М., Боженко Н., Грень Н., Гриндей Л., Єрмоєнко Г., Єфіменко Л., Кафарський В., Корінний С., Крестовська Н., Мазаракі Н., Меленко О., Пипяк М., Смокович М., Стратій О., Тарасюк О., Токарева К., Шинкар Т. і багато інших. Разом з тим, наразі залишається недостатньо вивченим питання застосування медіації в адміністративному судочинстві в контексті європейського досвіду, що вказує на необхідність продовження досліджень у цьому напрямі.

Метою статті є розкриття європейського досвіду застосування медіації в адміністративному судочинстві та впровадження її кращих практик в Україні.

Виклад основного матеріалу. Тривалий час однією з найбільш дискусійних була думка про медіабельність публічно-правових спорів, але зі схваленням Рекомендацій (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-особами від 5 вересня 2001 року було обґрунтовано доцільність застосування медіації в адміністративних правовідносинах [2]. Згодом Європейською комісією з ефективності правосуддя було ухвалено Керівні принципи №15 для кращого виконання цієї Рекомендації [3]. Із прийняттям Закону України «Про медіацію» і внесенням у зв'язку з цим змін до Кодексу адміністративного судочинства України [4] було покладено край цим дискусіям.

Упровадження медіації в адміністративне судочинство успішно зарекомендувало себе в європейських країнах. Очевидно, що європейські моделі медіації не претендують на універсальне застосування, а швидше слугують концептуальним орієнтиром з метою удосконалення цієї практики в Україні.

Традиція альтернативного розв'язання адміністративних спорів існує у Великобританії, Ірландії, Німеччині, Франції, Нідерландах, Норвегії та інших країнах. До прикладу наведемо досвід застосування медіації в адміністративному судочинстві окремих країн.

Широко застосовується медіація при врегулюванні публічно-правових спорів у Великобританії. Тут існує значний досвід її впровадження такими владними суб'єктами, як Міністерство оборони (врегулювало спір з батьками військовослужбовця, який загинув на військових зборах), Департаментом казначейства (розв'язало спір, пов'язаний із позовами ув'язнених проти пенітенціарної служби), Податковою і митною службою її Величності (податкові спори) [5, с. 257].

Позитивний законодавчий досвід застосування медіації існує в Ірландії. Відповідно до Закону про медіацію від 2017 р. [6] на практикуючих юристів (соліситор і баристер) покладаються певні обов'язки у цій сфері. Так, практикуючі юристи, перш ніж розпочати розгляд справи від імені клієнта, повинні порадити йому обрати медіацію як засіб вирішення спору, надати інформацію щодо послуг посередництва, включаючи імена та адреси медіаторів, повідомити про переваги медіації та її добровільний характер. У цьому законі також чітко врегульована процедура медіації у судовому процесі. Певні обов'язки щодо застосування медіації в Ірландії покладаються і на суддів. Зокрема суд може за клопотанням сторони, яка бере участь у справі, або з власної ініціативи, якщо він вважає за доцільне з огляду на всі обставини справи: а) запропонувати сторонам провадження розглядати медіацію як засіб вирішення спору, який є предметом провадження; б) надати сторонам процесу інформацію про переваги медіації для врегулювання спору, який є предметом розгляду.

У Німеччині за результатами впровадження пілотного проекту запровадження медіації у судах було прийнято перший нормативно-правовий акт у сфері медіації – «Закон про сприяння медіації та іншим позасудовим процедурам врегулювання спорів», який набув чинності 26 липня 2012 р. Відповідно до цього закону «медіація – це структурований процес, у якому залучені сторони добровільно та автономно шукають форму взаємного врегулювання спору за допомогою одного або кількох медіаторів» [7]. На думку вчених, у Німеччині можна виділити три види провадження процедури медіації: стандартну позасудову медіацію, позасудову медіацію за пропозицією суду і медіацію при судовому примиренні сторін [8, с. 75].

У Франції шляхом посередництва успішно вирішується низка спорів, із-поміж них податкові, а також спори у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення. Однак реформа впровадження медіації у судах просувається повільно, оскільки зустрічає опір з боку суддів. Згідно з дослідженнями зарубіжних вчених, у більшості адміністративних судів існує не більше трьох медіацій на рік [5, с. 254].

Натомість активно застосовується адміністративна медіація у Чорногорії, Албанії. Наприклад, у 2016 році у Чорногорії було проведено понад 9000 процесів адміністративного посередництва, в Албанії – 861 процес адміністративної медіації [9, с. 24].

Узагальнення практики медіації у європейських країнах дає можливість дійти висновків, що в більшості держав розвиваються три моделі медіації: зовнішня, судова та присудова. В контексті вирішення публічно-правових спорів вбачається, що зовнішня модель медіації не є найкращим варіантом для її застосування, оскільки «суб'єкти владних повноважень не можуть та не схильні витратити державні кошти на послуги приватних медіаторів» [10, с. 22].

Судова медіація призначена для врегулювання спорів, що вже стали предметом судового розгляду, і відбувається вона за участі судді-медіатора. Практика судової медіації широко поширена у Німеччині, Нідерландах, Фінляндії та ін. Наприклад, відповідно до Закону Фінляндії «Про медіацію» у фінській судовій моделі тільки суддя того суду, де порушено справу, може бути в ролі медіатора, після чого він не має права розглядати ту саму справу в судовому засіданні.

При задоволенні клопотання судовий розгляд припиняється на весь час проведення примирної процедури, яка триває стільки часу, скільки сторони вважатимуть за необхідне. Одним з основних стимулів для медіації у Фінляндії є те, що судді здійснюють медіацію в судах. За даними дослідників, медіація у Фінляндії не є вартісною, оскільки «судді-посередники здійснюють медіацію на засадах безоплатної допомоги і не стягують оплату за медіацію, тому у фінських судах приблизно 68% випадків закінчуються врегулюванням спорів» [9, с. 18].

Запровадження саме такої моделі проходило в рамках пілотних проєктів в Україні [11, с. 10-13]. Перший пілотний проєкт в Україні з судової медіації був реалізований Вінницьким окружним адміністративним судом у межах спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи в 2010-2011 роках. Судді-медіатори провели 31 процедуру, 20 із яких виявилася успішними і завершилися підписанням угоди [12]. Перевагою судової медіації є авторитет судді, що дисциплінує сторони і сприяє залученню суб'єкта владних повноважень для участі в процедурі медіації. Однак така модель медіації не дає можливість зменшити надмірний обсяг справ, що перебувають на розгляді у суддів.

Присудова модель передбачає створення присудового центру медіації, де працювали б акредитовані судом зовнішні медіатори за принципом «будинку правосуддя з багатьма дверима» [10, с. 23]. Наразі цей варіант моделі медіації для вирішення публічно-правових спорів вбачається оптимальним, оскільки дає можливість проводити медіацію у приміщенні суду, що підвищує довіру до цієї процедури, а також сприяє зменшенню навантаження на суддів і залученню професійних медіаторів.

З метою впровадження моделі присудової медіації необхідно розробити нормативну базу для функціонування присудового центру медіації, визначити критерії та механізми відбору зовнішніх медіаторів, підготувати суддів і працівників суду до медіації, визначити медіабельність справ тощо.

Досвід європейських країн та аналіз чинного законодавства України свідчить, що в адміністративних судах медіабельними є спори щодо: стягнення податковоого боргу, проходження і звільнення з публічної служби, оскарження рішень органів місцевого самоврядування про встановлення тарифів і передачу об'єктів комунальної власності, надання земельних ділянок органами місцевого самоврядування у власність або в оренду, отримання публічної інформації, оскарження відмови місцевої ради надати дозвіл на розробку проєкту землеустрою, стягнення плати за землю та ін. Ці спори можуть потенційно вирішуватись за допомогою медіації за умови наявності більш сталої практики та роз-

межування дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень. У зв'язку з цим важливим є набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру».

Наразі Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) сприяє застосуванню медіації, підтвердженням є низка його норм, викладених у ч. 6 ст. 122, ч. 5 ст. 47, ч.2 ст. 180, ч. 6 ст. 181 [4]. Однак, незважаючи на законодавче підґрунтя, медіація в адміністративному судочинстві відбувається не так часто. Причинами, які гальмують її застосування є відсутність відповідних повноважень у суб'єктів публічної влади, наявність ризиків настання відповідальності для суб'єктів владних повноважень у разі примирення, відносна новизна інституту медіації в адміністративному судочинстві та в українському судочинстві взагалі. Загалом основною причиною є особливий склад сторін, однією з яких є суб'єкт владних повноважень. Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [12, ст. 19], а в КАС України встановлено вимогу, що «умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень» [4, ч. 1 ст. 190].

Очевидно, що ці положення стримують застосування примирних процедур, зокрема й медіації. Фактично, «відступ цих суб'єктів від нормативно-правових актів сприймається як перевищення ними своїх повноважень» [13, с. 26]. Суб'єкти владних повноважень не наділені достатнім обсягом дискреції для застосування медіації з фізичними або юридичними особами. Тому тут якраз доречним є досвід Польщі, Кодекс адміністративного провадження [14] якої містить окремий Розділ «Медіація» і надає право органам публічної адміністрації ініціювати процедуру медіації. У цьому розділі детально врегульовано й власне застосування адміністративної медіації.

Висновки. Європейський досвід свідчить про результативність і спроможність застосування медіації в адміністративному судочинстві. Її ефективність у тій чи іншій державі залежить від особливостей кожної правової системи, організації публічного управління та існуючої практики вирішення публічно-правових спорів.

Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України «Про медіацію» створюють підґрунтя для застосування медіації. Основна проблема полягає у можливостях і бажанні суб'єктів владних повноважень. Певна категорія публічно-правових спорів може потенційно вирішуватись за допомогою медіації за умови наявності більш сталої практики та розмежування дискреційних повноважень відповідних суб'єктів.

Потрібно й надалі запроваджувати пілотні проекти з медіації, зокрема у податкових спорах, а також за участю органів місцевого самоврядування з подальшим масштабуванням на всю територію України. Необхідно продовжувати підготовку медіаторів, які мали б знання спеціалізованих правових норм у сфері права та публічного управління (щодо ліцензійних, реєстраційних процедур, оцінки майна, нарахування податків чи соціальної допомоги тощо). Доцільно вносити відповідні навчальні дисципліни до освітніх програм, запроваджувати сертифікатні курси з підготовки медіаторів, які формували б відповідні компетентності. Потрібно проводити широкомасштабну кампанію з популяризації процедур вирішення публічно-правових спорів шляхом медіації.

Список використаних джерел:

1. Про медіацію: Закон України від 16 листопада 20221 року. Відомості Верховної Ради України. 2022. № 7. Ст.51.
2. Рекомендації (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-особами від 5 вересня 2001 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf.
3. Керівні принципи №15 для кращого виконання наявної рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами – приватними особами, ухвалені Європейською комісією з ефективності правосуддя 7 грудня 2007 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU07225>
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст.446.
5. Kavalné S., Saudargaitė I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudencija*. 2011. № 18. P. 251-265.
6. Mediation Act 2017. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/act/27/enacted/en/html>

7. Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung. BGBl. 2012. I. 35. 1577. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start%20bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%255B@attr_id=%2527bgbl112s1577.pdf%2527%255D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl112s1577.pdf%27%5D__1658591474970

8. Єфіменко Л. Л., Тарасюк О. Б. Медіація як спосіб вирішення податкових спорів: досвід США та Німеччини. URL: http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/2_2019/14.pdf

9. Комплексний аналіз поточного контексту, бар'єрів та можливостей для розвитку медіації з рекомендаціями щодо розвитку та впровадження медіації в Україні. Програма реформування сектору юстиції «Нове правосуддя» (New Justice). 2019. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/New-Justice_Comprehensive_Analyses_on_-Mediation_-for_Ukraine_Ales_Zalar_UKR.pdf.

10. Сергєєва А., Городничий О., Рищенко А. Медіація в адміністративних справах. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/611/cc9/69f/611cc969f17b1341128301.pdf>

11. Інтеграція медіації в судову систему України. Підготовлено Тетяною Кисельовою у рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні». Київ. 2017. URL: <https://rm.coe.int/kyselova-t-mediation-integration-ukr-new-31-2017/168075c1e7;>

Медіація: ефективне вирішення конфліктів. URL: <http://voas.gov.ua/work/med-ats-ya/med-ats-ya-efektivne-vir-shennya-konfl-kt-v/>

12. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 14.

13. Берт Маан, Ремко ван Пі, Сергєєва А., Сергєєва С., Романадзе Л., Родченко В. Гар-Аналіз впровадження інституту медіації в Україні. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5f5/f7d/2a9/5f5f7d2a9b5cb356474501.pdf>.

14. Kodeks postępowania administracyjnego. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>.