

УДК 342.95(477)

Наталія Боженко,

аспірант

Запорізького національного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕДІАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті розглянуто проблеми й перспективи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення медіації, його відповідності національній правовій системі та стандартам Європейського Союзу. Також надано дієві пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів, які регламентують роботу в цьому напрямі.

Ключові слова: медіація, апробація, імплементація, спрощений порядок, роз'яснення.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні медіація як професійна діяльність потребує певної теоретичної основи, акумуляції й апробації всіх наукових розробок, експериментальних даних, що були накопичені досвідом зарубіжних фахівців із початку розвитку медіації, а також введення єдиного понятійного апарату в цій галузі.

Актуальність удосконалення адміністративно-правового забезпечення медіації зумовлюється тим, що її ефективне застосування в межах адміністративного судочинства дасть змогу вирішити важливу для сучасної системи адміністративних судів проблему – розвантажити їх від надмірного обсягу справ, які перебувають у їх провадженні.

Так, відповідно до даних узагальнення судової практики адміністративних судів за період 2008–2016 рр. у провадженнях місцевих адміністративних судів перебувало 6 449 087 справ. З 2012 р. по 2016 р. ними було розглянуто 1 267 540 адміністративних справ, з яких лише близько 0,05% закінчилися примиренням сторін (667 справ). Зокрема, у 2012 р. із 497 097 розглянутих адміністративних справ лише 102 закінчилися примиренням сторін (0,02%); у 2013 р. з 285 208 справ – 125 (0,04%); у 2014 р. з 232 449 справ – 148 (0,06%); у 2015 р. з 204 104 справ – лише 175 (0,08%). У першому півріччі 2016 р. адміністративними судами було розглянуто 46 682 справи, і лише 117 із них закінчилися примиренням сторін (0,25%). Усе це свідчить про підвищення інтересу учасників адміністративних спорів до інституту примирення сторін, проте кількість справ, що закінчуються примиренням, наразі залишається низькою. Натомість у Великобританії й США, наприклад, близько 80% адміністративних спорів урегулюються мирним шляхом [1].

Метою статті є аналіз шляхів удосконалення адміністративно-правового забезпечення медіації в адміністративному судочинстві.

Вклад основного матеріалу. З огляду на те, що на сьогодні в Україні немає законодавчого закріплення медіації в системі адміністра-

тивного судочинства, можна скористатись іншим шляхом та розглядати медіацію як частину адміністративної діяльності судів. При цьому також варто розглядати декілька варіантів. Перший – медіатором виступає спеціально підготовлений працівник апарату суду. У такому разі медіація загалом є не частиною судочинства, а лише частиною «документообігу». Ми вбачаємо можливість реалізації такого підходу шляхом збільшення штатної чисельності працівників апарату суду у відповідному співвідношенні з кількістю суддів та з урахуванням роботи спеціалізованих колегій із розгляду справ, а також шляхом розвитку цієї компетенції спеціаліста-медіатора. Другий варіант – здійснення медіації суддею, наділеним адміністративними повноваженнями (саме в межах адміністративної діяльності судді), який при цьому звільнений від обов'язку здійснювати судочинство в цій адміністративній справі.

Нам імпонує позиція С.І. Калашникової, яка вважає, що для того, щоб забезпечити права добросовісних учасників процедури медіації, необхідно передбачити спрощений порядок введення медіативної угоди до виконання, розвиваючи ідею про те, що нотаріально засвідчити медіативну угоду та визнати за нею виконавчу силу найдоцільніше. Це дасть змогу забезпечити реалізацію досягнутих у медіації домовленостей, дотримуючись принципів як юрисдикційної, так і неюрисдикційної діяльності [2].

Д.Л. Давиденко із цього приводу зазначає, що в низці країн із розвиненими правовими системами, що мають тривалу історію еволюційного розвитку, склались механізми сприяння спрощеному виконанню мирових угод, досягнутих сторонами за відсутності судового процесу [3]. Суди в них уповноважені надавати виконавчу силу таким позасудовим мировим угодам. Це надає сторонам низку переваг порівняно з тією ситуацією, коли мирова угода затверджується після початку судової процедури.

Зазначимо, наприклад, що суддя-посередник (медіатор) у Канаді може відмовитись від застосування процедури досудового врегулювання адміністративних спорів у таких випад-

ках: якщо він не бачить перспектив застосування процедури досудового врегулювання адміністративних спорів, оскільки характер спору свідчить про неможливість узгодження позицій сторін; якщо він усвідомлює, що одна зі сторін затягує час або використовує процедуру досудового врегулювання спорів недобросовісно (з метою з'ясування позиції іншої сторони, отримання інформації про наявні докази, які потім використовує в судовому засіданні) [4]. Нам імпонує такий підхід, і ми вважаємо за доцільне знайти відповідне закріплення в українському законодавстві.

На думку А.М. Кузбагарова, з метою надання оперативного характеру праву сторін на примирення їх у виконавчому провадженні необхідно розширити суб'єктний склад, який наділений правом затверджувати угоду про примирення й надавати їй юридично-процесуального значення, та наділити такими повноваженнями нотаріусів [5].

А.К. Большова, обговорюючи перспективи впровадження позасудових способів вирішення спорів, вважає, що досудове врегулювання має бути обов'язковим, тобто воно повинне поширюватись на всі категорії справ; при цьому сторони повинні мати право вибирати один із способів, не замикаючись тільки на посередництві або претензійному порядку [6].

Нам більше імпонує думка Д.І. Бекашева, який справедливо вказує на те, що суд повинен роз'яснювати обом сторонам переваги мирової угоди, роз'яснюючи їм можливі варіанти вирішення справи та роблячи акцент на тому, що які-небудь причини (брак доказів у сторін, неможливість їх виявлення, недотримання терміну) можуть вплинути на винесення такої судової ухвали, коли вся тяжкість процесу, усі наслідки випадкових обставин ляжуть на одну сторону; за мирової угоди можливий більш сприятливий результат справи, де кожній стороні треба буде виконати тільки частину домагань опонента [7].

Неможливо не погодитись із позицією С.І. Калашникової, яка пропонує надати суду право направляти учасників судового процесу на інформаційну зустріч із медіатором, під час якої сторонам спору необхідно роз'яснювати переваги медіативної процедури порівняно із судовим розглядом та пропонувати взяти участь у примирливій процедурі [2].

На наше переконання, якщо законодавець не окреслить коло обов'язково медіабельних справ, то зустрічі з медіатором за позовами, у яких суд переконаний про необхідність примирення сторін, що сперечаються, повинні мати імперативний характер. Окрім того, доцільно встановити імперативні терміни проведення процедур примирення за окремими категоріями справ. При цьому зазначені терміни не повинні перевищувати терміни розгляду справ судами (за більшістю категорій справ – 2 місяці).

Водночас вимога дотримання обов'язкового досудового порядку за всіма категоріями справ може мати також негативний ефект: сторона, яка отримала претензію, вживатиме негайні заходи щодо приховування майна та до моменту

пред'явлення позову буде неплатоспроможним боржником. У цьому питанні потрібний розумний баланс. З огляду на викладене вважаємо за доцільне встановити обов'язкове досудове врегулювання таких категорій справ:

- трудових спорів про відновлення на роботі та стягнення заробітної плати (можливе залучення профспілок, комісії із трудових спорів, державних інспекцій із питань праці);
- трудових спорів про відшкодування збитку, заподіяного під час виконання трудових обов'язків (можливе залучення профспілок, комісії із трудових спорів, державних інспекцій із питань праці);
- позовів про відшкодування шкоди, заподіяної життю й здоров'ю, а також шкоди, заподіяної смертю годувальника;
- позовів про виселення;
- позовів про визнання права власності на житло в силу приватизації;
- позовів про визнання права власності на самовільні будівлі (необхідно заздалегідь передбачити заходи з легалізації побудови шляхом звернення в орган місцевого самоврядування із заявою про введення об'єкта в експлуатацію);
- позовів про визначення порядку користування майном;
- позовів про розділ загального майна, виділення з нього частки;
- позовів про захист інтелектуальної власності;
- позовів про захист прав споживачів;
- позовів про захист честі, гідності й ділової репутації;
- позовів про стягнення сум за договором позики, кредитним договором;
- позовів про стягнення податків і зборів;
- позовів про стягнення заборгованостей за комунальними платежами;
- позовів, пов'язаних зі спадкоємством майна (до досудового вирішення спору можливе залучення нотаріусів);
- позовів про відшкодування збитку від дорожньо-транспортних пригод;
- заяв про розірвання шлюбу;
- заяв за спорами, що пов'язані з вихованням дітей.

Також вважаємо за доцільне запровадження донормативних документів діяльності судів як одного з критеріїв оцінки діяльності судді – кількості затверджених ним мирових угод. Під час розроблення цього критерію повинні враховуватись такі загальноновизнані міжнародні акти, як Основні принципи ООН, що стосуються незалежності судових органів (1985 р.), Рекомендація № R(94)12 Комітету Міністрів Ради Європи про незалежність, ефективність і роль суддів (1994 р.), Європейська хартія про статус суддів (1998 р.), Бангалорські принципи поведінки суддів (2006 р.), норми внутрішнього українського законодавства.

І хоча наразі в Україні проводиться активна робота із законодавчого врегулювання медіації, проте, як свідчить аналіз зарубіжного досвіду, існують також деякі обґрунтовані побоювання з приводу намагань законодавчо врегулювати

медіацію в Україні. Це пов'язано насамперед із гіпертрофованим адмініструванням суспільного життя в нашій державі. Так, на думку правознавців, будь-яка сфера діяльності, відносини в якій береться регулювати держава, зрештою стає надмірно зарегульованою, а іноді навіть припиняє розвиватись (наприклад, ситуація з медіацією в Румунії: до прийняття відповідного закону медіатори розглядали більше 1 500 справ на рік, а після прийняття – лише декілька десятків).

Варто зазначити, що в державах Європейського Союзу (далі – ЄС) медіація розглядається не тільки як спосіб альтернативного вирішення спорів, де вже виник конфлікт, а й як спосіб, який використовується для запобігання виникнення спору (конфлікту) у майбутньому, що, безумовно, розширює межі застосування медіації. З огляду на те, що процесуальна гнучкість процедури медіації дає змогу застосовувати посередництво в різних ситуаціях, відсутнє чітке регулювання методів медіації. Законодавства практично всіх держав ЄС свідомо відмовились від спроби регулювання методів як таких. Самі сторони спору, а також посередники (медіатори) мають право вибору найбільш дієвих способів для вирішення спірних ситуацій у кожному конкретному випадку, створюючи прецеденти. Більше того, залежно від сфери застосування можуть застосовуватись різні інструменти (методи) примирення.

Україна також має власні традиції поза-судового врегулювання спору на основі порозуміння сторін, а тому потрібен лише поштовх для розвитку комплексної системи врегулювання спорів, що дасть змогу досягти цілей, визначених Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.

На наше переконання, будь-яка модель медіації в судовому процесі хоч і може розвантажити судову систему, проте, на жаль, на сьогодні суто формально, оскільки запровадження медіації за відсутності звички в громадян вирішувати свої спори самостійно може призвести до нівелювання іміджу медіації та невиправдання очікувань громадян, а отже, може бути завдано невиправданої шкоди всьому процесу впровадження медіації в Україні.

На нашу думку, необхідно якнайшвидше доопрацювати, прийняти та ввести в дію Закон України «Про медіацію» з метою належного введення медіації в правове поле; забезпечення захисту від звинувачень у корупції для державних службовців і представників судової системи, які безпосередньо використовують медіацію або рекомендують сторонам звертатись до медіації під час урегулювання адміністративних спорів; захисту медіатора шляхом заборони допитувати його як свідка; забезпечення однамітного розуміння конфіденційності інформації

в медіації; сприяння становленню професії медіатора та ринковому розвитку сфери медіації тощо. Цей документ не повинен містити ризики щодо створення корупційних схем у сфері медіації, які завдадуть шкоди репутації послуги та процесу її впровадження, як-от: єдиний реєстр, спеціальний статус медіаторів у базовому законі, суттєві фінансові компенсації сторонам, що звертаються до суду після неуспішної медіації, один орган самоврядування для медіаторів.

Висновки

Підсумовуючи, маємо констатувати, що на сьогодні медіація в Україні існує «на громадських засадах». Загальна кількість конфліктів, які було вирішено із застосуванням ADR-процедур, незрівнянно менша, ніж кількість спорів, вирішених у традиційному – судовому – порядку. Можливо, законодавче закріплення медіації підвищить довіру до цього інституту, і медіація зможе стати ефективним інструментом вирішення спорів в Україні.

Список використаних джерел:

1. Сидельников О.Д. Институт примирения сторон в административном судочинстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Д. Сидельников; Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого. – Харьков, 2017. – 21 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12577/1/Sydielnikov_2017.pdf?fbclid=IwAR0OuCYjTqWMPliwP8exQcTliSXvPk-PdtRjHgtAs8l3ajpyg-U6al4Da1Q.
2. Калашникова С.И. Медиация в сфере гражданской юрисдикции : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / С.И. Калашникова. – Екатеринбург, 2010. – 21 с.
3. Давыденко Д.Л. Содействие примирению сторон в странах западной Европы: обеспечение исполнения медиативных и иных мировых соглашений / Д.Л. Давыденко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iurisprudencia.ru/files>.
4. Аргіс Дж. Довідник з питань врегулювання судових спорів за допомогою судді (для канадських суддів та адвокатів) / Дж. Аргіс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/10govkpu.pdf>.
5. Кузбагаров А.Н. Примирение сторон по конфликтам частного характера : дисс. ... докт. юрид. наук / А.Н. Кузбагаров. – СПб., 2006. – 360 с.
6. Большова А.К. Концепция развития законодательства о несудебных процедурах разрешения споров / А.К. Большова // Концепция развития российского законодательства. – М., 2010. – С. 672–677.
7. Бекашева Д.И. Примирительное разбирательство на стадии подготовки дела – будущее гражданского процесса / Д.И. Бекашева // Правовые исследования: новые подходы : сб. ст. фак-та права НИУ ВШЭ. – М., 2012. – С. 465–466.

В статье рассмотрены проблемы и перспективы усовершенствования административно-правового обеспечения медиации, его соответствия национальной правовой системе и стандартам Европейского Союза. Также предоставлены действенные предложения относительно внесения изменений в нормативно-правовые акты, регламентирующие работу в данном направлении.

Ключевые слова: медиация, апробация, имплементация, упрощенный порядок, разъяснения.

The article considers the problems and prospects of improvement of administrative and legal support of mediation, its conformity with the national legal system and European Union standards. Provided recommendations regarding amendments to legal acts regulating the work in this direction.

Key words: mediation, testing, implementation, simplified procedure, clarification.

