

КОРІННИЙ С. О.,
кандидат юридичних наук,
помічник народного депутата
(Верховна Рада України)

УДК 342.127.15

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.5.24>

МЕДІАЦІЯ ЯК АЛЬТЕРНАТИВНИЙ СПОСІБ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ

Стаття присвячена дослідженню особливостей медіації адміністративних спорів.

Методологічною основою дослідження були порівняльно-правовий, системно-структурний методи дослідження. Їх використання дозволило з'ясувати низку особливостей, які властиві для медіації вказаної категорії справ.

Під час аналізу проблематики дослідження проаналізована вітчизняна та німецька юридична література, присвячена медіації в цілому та медіації адміністративних спорів зокрема. Також проаналізовані положення проекту Закону про медіацію, який має стати юридичною основою для цього альтернативного способу вирішення спорів, а також матеріали судової практики із приводу розгляду спорів між публічною адміністрацією та приватними особами.

У результаті проведеного дослідження зроблено низку висновків та узагальнень. З'ясовано, що запровадження медіації як універсального інструменту вирішення спорів передбачає не тільки нормативне врегулювання самої процедури її здійснення, визначення кола її учасників, їхніх прав та обов'язків, а також формування досконалих механізмів медіації окремих категорій спорів у тому числі й адміністративних.

Констатовано, що медіація адміністративних спорів має здійснюватися з обов'язковим врахуванням специфіки цієї категорії справ. Вона визначається тим, що стороною цього процесу завжди буде суб'єкт публічної адміністрації, незаконне рішення, дія чи бездіяльність якого, як правило, є предметом адміністративного спору. При цьому правомочності цього суб'єкта права суттєво відрізняються від правомочностей приватної особи.

Наразі залишається нез'ясованою низка питань медіації адміністративних спорів, а зокрема: межі повноважень публічної адміністрації у процесі медіації; хто має представляти її інтереси у цьому процесі; чи має право публічна адміністрація відстоювати власну позицію у спорі або має нею поступитися з огляду на її обов'язок, визначений у абз. 2 ст. 3 Конституції України.

Автор обґрунтовує тезу про те, що вказані особливості медіації адміністративних спорів мають обов'язково знайти свого відображення та вирішення у спеціальному Законі про медіацію, а також на рівні правозастосовчої практики.

Ключові слова: медіація, адміністративний спір, публічна адміністрація, приватна особа, законодавство.

Korinnyy S. O. Mediation as an alternative way to resolve administrative disputes

The article is devoted to the study of the peculiarities of mediation of administrative disputes.

The methodological basis of the study were comparative law, system-structural research methods. Their use has revealed a number of features that are inherent in the mediation of this category of cases.



When analyzing the research issues, the domestic and German legal literature devoted to mediation in general and mediation of administrative disputes in particular was analyzed. The provisions of the draft Law on Mediation, which should become the legal basis for this alternative method of dispute resolution, as well as the materials of case law on disputes between public administration and private individuals are also analyzed.

As a result of the study, a number of conclusions and generalizations were made. It was found that the introduction of mediation as a universal tool for resolving disputes involves not only the regulation of the procedure, its definition of its participants, their rights and responsibilities, as well as the formation of perfect mechanisms for mediation of certain categories of disputes, including administrative.

It is stated that mediation of administrative disputes should be carried out with due regard to the specifics of this category of cases. It is determined by the fact that the party to this process will always be the subject of public administration illegal decision, action or omission, which is usually the subject of an administrative dispute. However, the powers of this subject of law differ significantly from the powers of an individual.

At present, a number of issues of mediation of administrative disputes remain unclear, in particular: the limits of the public administration's powers in the mediation process, who should represent its interests in this process, whether the public administration has the right to defend its position in the dispute or give it up. duty is defined in paragraph 2 of Art. 3 of the Constitution of Ukraine.

The author substantiates the thesis that these features of mediation of administrative disputes must be reflected and resolved in a special Law on Mediation, as well as at the level of law enforcement practice.

Key words: *mediation, administrative dispute, public administration, private person, legislation.*

Вступ. Сьогодні у світі все більшого значення набувають альтернативні способи вирішення спорів. Це пов'язано з тим, що судова процедура захисту порушених прав приватних осіб породжує для низку проблем, а зокрема тривалу у часовому вимірі процедуру розгляду спору судом, що може включати не тільки розгляд справи у суді першої інстанції, а також апеляцію та касацію, складну процедуру примусового виконання судового рішення в разі задоволення судом позовних вимог тощо. Як свідчить практика, все це не завжди призводить до бажаного результату, адже, пройшовши усі стадії судового вирішення спору, приватна особа може не отримати задоволення своїх вимог. Тому інститут альтернативних способів вирішення спорів активно розвивається та набуває популярності у світі. Одним із таких способів позасудового вирішення спорів є саме медіація.

В Україні медіація проходить етап свого становлення. У Верховній Раді України розглядається проєкт Закону про медіацію [1]. Він має стати її юридичною основою. Згадуваний проєкт Закону позиціонує медіацію як універсальний спосіб вирішення спорів. Так, медіація може застосовуватися для вирішення конфліктів (спорів), які виникають у цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних правовідносинах, а також кримінальних провадженнях під час укладання угод про примирення між потерпілим та підозрюваним, обвинуваченим та в інших сферах суспільних відносин [1]. Водночас кожна з названих сфер має свою специфіку. Безумовно, таку специфіку мають також адміністративні спори. Саме тому, на наш погляд, поряд із загальною процедурою медіації необхідно розробити ефективні механізми медіації окремих категорій спорів у тому числі й адміністративних.

Проблематика, пов'язана з медіацією адміністративних спорів, є предметом дослідження вітчизняних та закордонних дослідників. Так, серед вітчизняних дослідників цю проблематику досліджували О.Д. Сидельников, О.Д. Муза, З.В. Красіловська, В.В. Кафарський [2–5].



Важливе пізнавальне значення мали праці німецьких дослідників, таких як: К. Хопт, Ш. Фелік, К. Файкс, А. Блюм, Г. Мелер [6–9].

Постановка завдання. У межах цієї статті ми хотіли б конкретизувати характерні особливості адміністративних спорів, які мають бути обов'язково враховані під час медіації цієї категорії справ.

Виклад основного матеріалу. Наше дослідження ми б хотіли почати з того, що інститут медіації в цілому та адміністративних спорів зокрема наразі не має правового регулювання ні на рівні спеціального закону, ні на рівні КАС України [10]. Тому цю статтю ми пропонуємо побудувати на аналізі проекту Закону про медіацію [1] та дослідженнях вчених-адміністративістів, які присвячені визначенню особливостей адміністративно-правових відносин.

Аналіз наукової літератури дозволяє стверджувати, що адміністративні спори мають специфіку, яка зумовлюється предметом адміністративного права, його змістом та суб'єктивним складом адміністративних правовідносин.

По-перше, стороною такого спору завжди буде публічна адміністрація. Ця обставина, на наш погляд, має принципове значення, адже проти приватної особи, яка може навіть не мати профільної юридичної освіти, виступає держава в особі публічної адміністрації, яка має розгалужений штат публічних службовців, професійних юристів, які, виконуючи свою трудову функцію, представляють її інтереси у суді, а також перед іншими суб'єктами публічної влади. Крім того, публічна адміністрація наділена повноваженнями, якими не володіє жодна приватна особа. Наприклад, повноваження щодо підзаконного нормативно-правового регулювання правовідносин, із приводу яких виник спір.

По-друге, специфічний предмет спору. Як правило, предметом адміністративного спору є рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації. До цього переліку ми також додамо оспорювання положень адміністративного договору. При цьому ми маємо зважати на те, що не усі спори, стороною яких є публічна адміністрація, належать до адміністративно-правових. Так, спір між приватною особою та місцевою державною адміністрацією з приводу неповної оплати придбаних меблів для роботи службовців відповідної державної адміністрації, на наш погляд, належить до господарсько-правових спорів, а не адміністративно-правових.

По-третє, різний обсяг повноважень приватної особи та суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення спору. Як справедливо зазначає К. Хопт, «медіація – це добровільний процес, у якому конфліктуючі сторони за допомогою нейтральної третьої сторони вирішують спір. На відміну від судових розглядів, результат вирішення спору покладається цілковито на сторони конфлікту» [6, s. 124]. Отже, сторони медіації повинні мати цілковиту свободу дій, аби вирішити спір. Якщо говорити про приватноправові спори, наприклад цивільні, сімейні, трудові, то сторони таких спорів, будучи приватними особами, мають таку свободу. Тобто вони можуть йти на взаємні поступки, аби вирішити спір. Чи може йти на такі поступки публічна адміністрація, адже ч. 2 ст. 19 Конституції України вимагає від неї діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [11]. Які межі розсуду публічної адміністрації? Відповідь на це запитання залежить від обставин конкретної справи. Адже одна справа, коли публічний службовець прийняв незаконне рішення, яким порушив права, свободи чи інтереси приватної особи, і це було приводом для початку адміністративного спору, а інша справа – коли щодо приватної особи прийняте невідгідне для неї рішення, і вона намагається його оскаржити будь-яким способом. На жаль, проект Закону про медіацію [1] не містить чіткої відповіді на це запитання. Інших норм, які б спеціально регламентували процедуру медіації, особливості медіації адміністративних спорів, також немає. Отже, це питання залишається нез'ясованим. Однак очевидним є те, що публічна адміністрація, аби бути повноцінною стороною процедури медіації, також повинна мати певну свободу дій.

Із цим питанням також пов'язане наступне: хто має представляти публічну адміністрацію у процесі медіації? Це має бути публічний службовець, який прийняв рішення, вчинив дію чи бездіяльність, що стала причиною адміністративного спору, чи це має бути



керівник відповідного суб'єкта публічної адміністрації? Інакше кажучи, кому законодавство делегує таке представництво? Адже у приватноправових спорах свої інтереси представляє приватна особа як сторона спору або її законний представник. Це надає можливість приймати юридично значимі рішення та активно впливати на динаміку процедури медіації. Із публічною адміністрацією існує відповідна специфіка, яка виявляється в тому, що публічний службовець без чіткого дозволу законодавства та погодження з керівництвом не може приймати юридично значимі рішення. Цей нюанс у проєкті Закону про медіацію [1] також чітко не врегульований.

Крім того, ми маємо зважати на те, що у сфері публічного адміністрування існують такі інструменти вирішення спорів, яких немає у приватних осіб для вирішення цивільних, господарських, сімейних спорів. Йдеться про адміністративне оскарження. Таким чином, приватна особа, яка вважає, що її права, свободи та законні інтереси порушені незаконним рішенням, дією чи бездіяльністю публічного службовця, має змогу звернутися до його керівництва, аби переглянути таке рішення в порядку, визначеному в Законі України «Про звернення громадян» [12]. У перспективі така процедура має регулюватися положеннями майбутнього закону «Про адміністративну процедуру», проєкт якого наразі розглядається Верховною Радою України [13].

По-четверте, медіація адміністративних спорів не повинна суперечити меті функціонування публічної адміністрації. На наше переконання, вона чітко визначена у абз. 2 ст. 3 Конституції України, згідно з якою права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним її обов'язком [11]. Із цих конституційних положень сучасною юридичною наукою виводиться також мета та призначення адміністративного права. Так, у підручниках із Загальної адміністративного права останніх років ми можемо зустріти такий підхід до визначення мети цієї галузі права: вона полягає у створенні правових умов для гарантування органами публічної влади, насамперед публічної адміністрації, прав і свобод людини і громадянина, реалізація яких відбувається у сфері публічного адміністрування [14, с. 69; 15, с. 26; 16, с. 42]. Із цього випливає логічне питання: якщо головним обов'язком публічної адміністрації є утвердження прав і свобод приватної особи, чи може вона зайняти правову позицію в межах медіації, яка буде суперечити цьому обов'язку? Якщо говорити конкретніше, то судова практика містить безліч прикладів, коли предметом адміністративного спору є, зокрема, бездіяльність публічного службовця. Наприклад, справа № 818/607/17, яка була предметом розгляду Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 24 березня 2020 року [17]. Суть справи полягала в тому, що державний виконавець не вчинив належних дій щодо примусового виконання судового рішення, чим порушив права та законні інтереси приватної особи. Державна виконавча служба України у цьому адміністративному спорі доводила те, що, попри явні порушення строків виконання судового рішення через бездіяльність державного виконавця, вона не повинна відшкодовувати моральну шкоду, завдану приватній особі. Отже, практика свідчить про те, що публічна адміністрація займає у справі позицію, яка суперечить абз. 2 ст. 3 Конституції України та захищає свої інтереси.

Висловлюючи власну позицію із цього приводу, визначимо, що така ситуація суперечить самій суті публічної адміністрації. У неї не може бути таких інтересів, які б прямо суперечили її головному обов'язку щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини. У цій частині публічна адміністрація не може виступати в медіації на рівних із приватною особою умовах. Адже останні не зв'язані обов'язком утвердження та забезпечення прав інших фізичних осіб. Очевидно, що цей аспект медіації за участі публічної адміністрації має бути законодавчо відображеним на рівні майбутнього закону про медіацію.

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Запровадження медіації як універсального інструменту вирішення спорів передбачає не тільки нормативне врегулювання самої процедури її здійснення, визначення кола її учасників, їхніх прав та обов'язків, а також формування досконалих механізмів медіації окремих категорій спорів у тому числі й адміністративних.



2. Медіація адміністративних спорів має здійснюватися з обов'язковим урахуванням специфіки цієї категорії справ. Вона визначається тим, що стороною цього процесу завжди буде суб'єкт публічної адміністрації, незаконне рішення, дія чи бездіяльність якого, як правило, є предметом адміністративного спору. При цьому правомочності цього суб'єкта права суттєво відрізняються від правомочностей приватної особи.

3. Наразі залишається нез'ясованою низка питань медіації адміністративних спорів, а зокрема: межі повноважень публічної адміністрації у процесі медіації; хто має представляти її інтереси у цьому процесі; чи має право публічна адміністрація відстоювати власну позицію у спорі або має нею поступитися з огляду на її обов'язок, визначений у абз. 2 ст. 3 Конституції України.

4. Вказані особливості медіації адміністративних спорів мають обов'язково знайти свого відображення та вирішення у спеціальному Законі про медіацію, а також на рівні відповідної правозастосовчої практики.

Список використаних джерел:

1. Проект Закону про медіацію. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877 (дата звернення: 07.09.2021).
2. Сидельніков О.Д. Проблематика примирення сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 21 с.
3. Муза О.В. Деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4(40). С. 239–244.
4. Красіловська З.В. Умови застосування медіації для врегулювання спорів із органами публічної влади: вітчизняний та зарубіжний аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4(51). С. 200–207.
5. Кафарський В.В. Медіація в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3(6). С. 152–165.
6. Mediation. Rechtstatsachen, Rechtsvergleich, Regelungen. Hrsg. von Klaus J. Hopt und Felix Steffek. Tübingen. 2008. 891 s.
7. Feix Karina. Die Verankerung einvernehmlicher Streitbeilegung im deutschen Zivilprozessrecht. Bonn, 2004. 274 s.
8. Blum Andreas-Michael. Einführung und Grundlagen der Mediation. Ablauf einer Mediation und Hauptaufgaben des Mediators. URL : <https://www.grin.com/document/359342> (дата звернення: 16.04.2021).
9. Mähler Gisela, Mähler Hans-Georg. Missbrauch von in der Mediation erlangten Informationen. ZKM. 2001. № 1. S. 4–10.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 14.09.2021).
11. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
12. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 року № 393/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.09.2021).
13. Проект Закону про адміністративну процедуру. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення: 07.09.2021).
14. Загальне адміністративне право : підручник / Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін. ; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
15. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
16. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
17. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 818/607/17. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88385320> (дата звернення: 07.09.2021).

