

Євгенія МІНАКОВА

доцент кафедри
загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ У ВИРІШЕННІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В КОНТЕКСТІ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Медіація як спосіб вирішення публічно-правових спорів у системі місцевого самоврядування актуалізується у зв'язку з проведенням децентралізації влади.

Реформа децентралізації детермінує потребу організації обмеженого державного нагляду за реалізацією власних (самоврядних) повноважень з метою забезпечення законності і верховенства права на основі принципів доцільності та домірності. При проведенні державного контролю органи державної влади мають дотримуватись певного формалізованого порядку, використовувати лише ті методи та способи, що передбачені законом. При реалізації державного контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень доцільним є вживання заходів як переконання, так і примусу з метою відновлення законності і верховенства права. Під час реалізації державного нагляду за реалізацією власних повноважень органами місцевого самоврядування можливе застосування лише переконання та попередження. Публічно-правові спори між органами місцевого самоврядування і державними суб'єктами їх контролю мають повсюдний характер, але стосуються вони чітко визначеного законодавством кола питань.

Мета ж громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є ширшою, ніж мета державного контролю у цій сфері, що зводиться до забезпечення законності та верховенства права. Вона включає в себе: 1) забезпечення законності та верховенства права у діяльності органів місцевого самоврядування, попередження вчинення правопорушень; 2) сприяння вирішенню органами місцевого самоврядування значущих для територіальної громади проблем і завдань; 3) підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування; 4) захист і забезпечення прав і свобод людини; 5) створення умов для самореалізації органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства; 6) підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування. Отож, правові конфлікти у процесі та за результатами громадського контролю виникають частіше і стосуються ширшого кола підстав і питань.

Реформа децентралізації влади призведе до додаткового обтяження органів судової влади розглядом справ щодо порушення чинного законодавства органами місцевого самоврядування, у зв'язку з відсутністю відповідальних органів виконавчої влади, які б контролювали муніципальну владу. Наразі суди є чи не єдиним дієвим суб'єктом обмеження свавілля муніципальних органів.

У проєкті закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 30.10.2020 р. заходами з усунення порушень законодавства є: 1) вимога про усунення порушення; 2) звернення до суду. Вимога про усунення порушення передбачає звернення органу із забезпечення законності до відповідного органу чи посадової особи місцевого самоврядування з вимогою усунути порушення законодавства. Не усунення порушення органом місцевого самоврядування є підставою для звернення органу із забезпечення законності до суду з позовом про визнання відповідного акту незаконним та його скасування повністю або у певній частині [1]. Сама ідея звернення до суду з позовом про визнання акту органу місцевого самоврядування незаконним та його скасування повністю або у частині є виправданою. Але ефективність і своєчасність цієї форми реагування ускладнена.

Викликає питання і повноваження префекта призупиняти дію актів, які він вважає незаконними, з одночасним направленням їх до адміністративного суду. Рада Європи не радить вводити таких повноважень, оскільки без чітких законодавчих положень та моніторингу їхньої імплементації це створює суттєві ризики зловживань і обмежує

автономію органів місцевої влади. Рада Європи зазвичай рекомендує використовувати процедури, що передбачають менший ступінь втручання, як-от звернення до суду в рамках надзвичайної процедури, коли на час розгляду справи по суті призупиняється дія лише тих актів, можливі наслідки яких буде важко або неможливо змінити [2, с. 9]. Сьогодні суди перевантажені кількістю справ на одного суддю, у зв'язку зі зменшення числа суддів та прогресуючим навантаженням на суд. Якість правосуддя в цих умовах знижується, тому своєчасність прийняття рішень у справах про порушення закону органом місцевого самоврядування не гарантована. Враховуючи важливість своєчасної реалізації функції органів місцевого самоврядування, блокування їх рішень унаслідок затягування судового розгляду справи та прийняття остаточного рішення призведе до непередбачуваних наслідків для громад.

Розширення форм та підстав державного і громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування примножуватиме кількість звернень до суду за результатами його проведення. До цього національна судова система в повній мірі не готова.

Сьогодні все частіше обговорюється та застосовується практика альтернативного вирішення правових конфліктів без звернення до судових процедур. Популярності набуває медіація, що розглядається як один із альтернативних способів вирішення конфліктів. Хоча ця технологія більш притаманна для вирішення приватно-правових спорів, її потенціал свідчить про придатність медіації до імплементації у публічно-правову сферу.

Головна особливість медіаційних процедур – це прийнятність отриманого результату для всіх сторін конфлікту, тоді як судові процедури передбачають, як правило, сторону, що виграла, і сторону, що програла [3, с. 106]. Медіація – це один зі способів уникнути наростання конфлікту між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у процесі контролю за здійсненням як делегованих, так і самоврядних повноважень останніми.

Під час медіації медіатор як нейтральна третя особа повинен бути незалежним від сторін медіації, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших фізичних і юридичних осіб [4]. Це актуалізує потребу підготовки незалежних, професійних медіаторів, а також зумовлює попит на відповідні послуги.

Вирішення конфліктів, які виникають із певною частотою під час виконання своїх обов'язків у державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування, актуалізують питання вдосконалення їх професійних компетентностей, зокрема і в частині побудови ефективних комунікацій, переговорів тощо [3, с. 107]. Але, проблеми впровадження альтернативного вирішення юридичних конфліктів у публічно-правову сферу не обмежуються лише непопулярністю медіації серед публічних службовців.

Проблемою запровадження інституту медіації в Україні є відсутність нормативно-правової бази щодо її регулювання та низький рівень обізнаності населення. Адміністративна медіація – це вид альтернативного врегулювання адміністративних суперечок, метод їх вирішення із залученням адміністративного медіатора (як правило, вищого керівника посадової особи, діяння якої оскаржуються), який допомагає улагодити публічний конфлікт – відновити порушені цінності приватної особи за умови дотримання публічного інтересу суспільства [5, с. 272].

Верховний Суд України у зауваженнях та пропозиціях до одного з проєктів Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 2425а-1 від 03.07.2013 р.) зазначає про неможливість застосування процедур медіації у сфері публічного владного управління, оскільки вільне волевиявлення суб'єкта владних повноважень, укладання ним угоди за наслідками процедур медіації не виключає випадків виходу при цьому уповноважених представників суб'єктів владних повноважень за межі законодавчо визначених приписів щодо повноважень, способу або процедур діяльності цього органу влади (її посадової особи), а отже, за певних обставин суперечитиме принципу законності. Також, наявність у цього суб'єкта рівних прав і обов'язків з іншою стороною переговорів щодо медіації заперечує сам владний статус суб'єкта владних повноважень, імперативність (загальнообов'язковість) його волевиявлення для об'єкта управління під час здійснення владних управлінських функцій на основі законодавства, у зв'язку з чим і виникають справи адміністративної юрисдикції [6]. Але, орган місцевого самоврядування не є об'єктом управління суб'єктів державного контролю та не знаходиться на нижчому рівні.

16 листопада 2021 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про медіацію» та направила на підпис Глави держави. Законопроект передбачає, що органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання можуть встановлювати додаткові

вимоги до медіаторів, яких вони залучають або послугами яких користуються, зокрема щодо наявності спеціальної підготовки, віку, освіти, практичного досвіду тощо. Отож, зі змісту цієї норми зрозуміло, що органи місцевого самоврядування мають право користуватися послугами медіаторів.

Незважаючи на існуючі проблеми врегулювання медіації, у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. та «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. доцільно передбачити альтернативне вирішення юридичних публічно-правових суперечок за наслідками державного контролю. При цьому, діяти така норма може тільки після внесення змін і до чинного процесуального законодавства [7].

Аналізуючи доступні конфлікти в громадах, експерти помітили, що часто використовується підхід їх врегулювання – виявивши конфлікт, пропонується інтервенція (діалог чи медіація). Часто відповідальні особи органів місцевого самоврядування, громадські активісти, фасилітатори діалогів чи медіатори виїжджають на місце конфлікту і там починають працювати, паралельно проводячи зустрічі зі сторонами, медіації чи діалоги. При цьому конфліктологи користуються даними органів місцевого самоврядування, офіційними даними, через які отримують загальний опис конфліктних ситуацій чи напруги, або констатують її наявність у певних місцях чи територіях через відкриті джерела [8, с. 5]. Отож, медіація у діяльності місцевого самоврядування активно застосовується, але переважно неформально і у вирішенні конфліктів з громадськістю.

Медіація припиняється шляхом укладення сторонами медіації угоди за результатами медіації чи шляхом закінчення строку проведення медіації та/або дії договору про проведення медіації або ж у разі відмови хоча б однієї із сторін медіації або медіатора (медіаторів) від медіації та в інших випадках відповідно до правил проведення медіації [4]. Укладення такої угоди є виправданою у контексті громадського контролю, де її сторонами можуть виступати органи місцевого самоврядування та громадські організації.

Звернення суб'єкта контролю до суду з позовом про визнання акту органу місцевого самоврядування незаконним та його скасуванням повністю або у частині є виправданим, але ефективність цієї форми реагування ускладнена переваженістю судової системи. Якість правосуддя в цих умовах знижується, тому своєчасність прийняття рішень у справах про порушення закону органом місцевого самоврядування не гарантована. Медіація є одним зі способів уникнути наростання конфлікту між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у процесі контролю за здійсненням як делегованих, так і самоврядних повноважень останніми. Незважаючи на існуючі проблеми врегулювання медіації, у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. та «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. доцільно передбачити альтернативне вирішення суперечок за наслідками державного контролю.

1. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: Проект Закону від 30.10.2020. № 4298. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

2. Попередні коментарі до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», підготовлені Генеральним директором з питань демократії, Європейською комісією за демократію через право та Конгресом місцевих і регіональних рад від 20.02.2020. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/41772.pdf>

3. Мельниченко А. Ю. Радченко Імплементация інструментів медіації у практику публічного управління та адміністрування. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 104-110.

4. Коваленко І. Медіація в сучасному світі та перспективи її розвитку в Україні. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA014649.

5. Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

6. Богуцька Л. П. Медіація у вирішенні публічно-правових спорів. URL: <https://ukrainepravo.com/scientific-thought/naukova-dumka/zaprovadzhennya-med-ats-yak-alternativnogo-shlyakhu-vir-shennya-publ-chno-pravovikh-spor-v/>

7. Проект Закону про медіацію № 3504 від 19.05.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877

8. Робота з конфліктами в громадах у процесі децентралізації: методичний посібник / Київ: ОБСЄ, 2020. 65 с.