



## ПРОБЛЕМЫ МЕДИАЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

Елена РАДОМСКАЯ,  
соискатель

Донецкого юридического института МВД Украины

### Summary

The analysis of the state of protection of rights of economic entities in relations with state authorities has shown that the main guarantee of security of economic entities in the relationship with the controlling authorities is the knowledge and adherence to the legal requirements. However, given that the state supervisory authorities have the opportunity, by their competence significantly affect the operations of economic entities, including by issuing normative acts and individual regulation, which is not always comply with applicable law and violate the rights and legitimate interests of economic entities, celebrated on the further necessity of improvement of legal regulation it is pre-judicial protection of rights and interests of business entities, by way of legislative regulation of pre-trial appeal of business entities for protection of the violated rights.

**Key words:** protection of rights of economic entities in relations with state authorities, pre-trial settlement of disputes, mediation.

### Аннотация

Анализ состояния защиты прав субъектов хозяйствования в отношениях с государственными контролирующими органами показал, что основной гарантией безопасности субъектов хозяйствования в отношениях с контролирующими органами является знание и четкое соблюдение требований законодательства. Однако учитывая то, что государственные контролирующие органы имеют возможность в силу своей компетенции существенно влиять на деятельность хозяйствующих субъектов, в том числе и путем издания актов нормативного и индивидуального регулирования, которые не всегда соответствуют действующему законодательству и нарушают права и законные интересы субъектов хозяйствования, отмечаем о дальнейшей необходимости совершенствования правового регулирования именно досудебной защиты прав и интересов субъектов хозяйствования путем законодательного урегулирования досудебного порядка обращения субъектов хозяйствования за защитой нарушенных прав.

**Ключевые слова:** защита прав субъектов хозяйствования в отношениях с государственными контролирующими органами, досудебное урегулирование споров, медиация.

**Постановка проблемы.** Административное судопроизводство является формой судебного принудительного восстановления субъективных публичных прав субъектов хозяйствования, гарантией судебной защиты прав и свобод, закрепленных как в международном праве, так и в Конституции Украины. Правосудие в административных делах в Украине осуществляется административными судами и заключается в деятельности административных судов по рассмотрению в судебном заседании административных дел и законному, обоснованному, справедливому их разрешению. Именно поэтому основой административного судопроизводства являются общедемократические принципы осуществления правосудия. При этом административное судопроизводство как самостоятельная процессуальная форма имеет собственные специальные процессуальные правила рассмотрения и разрешения публично-правовых споров, особые способы открытия производства по делу, специфику состава участников и прочее.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью нераскрытости темы, поскольку в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы по досудебной и

судебной защите своих прав и интересов субъектов хозяйствования в отношениях с государственными контролирующими органами в административном процессе.

**Состояние исследования.** Научный анализ проблем организационно-правового обеспечения применения в Украине защиты прав субъектов хозяйствования осуществляется многими учеными. Среди них следует назвать известных отечественных и зарубежных исследователей Г.Е. Абову, С.С. Алексева, Г.Л. Знаменского, В.К. Мамотова, И.Г. Побирченко, Ю.Д. Притыку, В.С. Щербину и других. Несмотря на многочисленные научные исследования, вопросы досудебной и судебной защиты своих прав и интересов субъектов хозяйствования в отношениях с государственными контролирующими органами требуют дальнейшего изучения, совершенствования законодательства и практики его реализации.

**Целью и задачей статьи** является исследование применения в Украине теоретических основ реализации современной политики государства в противодействии нарушениям прав субъектов хозяйствования со стороны контролирующих органов путем использования медиации, исследование и анализ принятых нормативно-право-

вых актов, направленных на создание судебной медиации и внесение предложений по совершенствованию современного законодательства в этой сфере.

**Изложение основного материала.** Конституция Украины является наивысшим правовым актом, который определяет место судебной власти в системе органов государственной власти, требования к порядку и условиям ее осуществления, способы организации судебной системы и деятельности судов. Частью 1 статьи 124 Конституции Украины установлено, что юрисдикция судов распространяется на все правоотношения, возникающие в государстве [1].

Основные способы защиты прав субъектов хозяйствования предусмотрены в статье 20 Хозяйственного кодекса Украины [2]. Право субъекта хозяйствования на обращение в суд для защиты прав и интересов, обжалования решений, действия или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц является одним из важных прав, гарантированных статьей 55 Конституции Украины. Статей 104 Кодекса административного судопроизводства Украины (далее КАС Украины) предусмотрено право на об-



ращение в административный суд [3]. Таким образом, юрисдикция административных судов распространяется на все публично-правовые споры, кроме тех, для которых установлен иной порядок судебного разрешения.

В рамках проведения судебной реформы в Украине целесообразность введения в судебном процессе комплексной процедуры медиации (посредничества) неоднократно обсуждалась в Министерстве юстиции Украины с участием экспертов и представителей Совета Европы. Совет Европы рекомендовал Украине одновременное введение процедуры медиации также в хозяйственный, административный и гражданский процесс. 26 июня 2013 года в Верховную Раду подан проект Закона «О медиации» № 2425а [4], 3 июля 2013 года был подан еще один законопроект под № 2425а-1, который принят за основу 28 февраля 2014 года [5].

Альтернативный механизм урегулирования споров уже давно широко используется в европейских странах. Относительно использования медиации в Украине можно отметить, что в мае 2006 года в Украине был издан Указ Президента Украины «О Концепции совершенствования судопроизводства для утверждения справедливого суда в Украине». В соответствии с европейскими стандартами и мерами по внедрению Указа в жизнь было предусмотрено следующее: «Воплощения требуют медиация – деятельность профессиональных посредников, которые направляют участников юридического спора к компромиссу и урегулированию спора самостоятельно самими участниками» [6]. В Украине в первые годы внедрения медиации в рамках проектов было подготовлено немало медиаторов, но они так и не нашли применения на практике. Благодаря Совместной программе Совета Европы и Европейского Союза «Прозрачность и эффективность судебной системы Украины» было подписано соглашение о внедрении медиации в четырех пилотных судах: Донецком апелляционном административном суде, Винницком окружном административном суде, Ивано-Франковском городском суде, Белоцерковском горрайонном суде [7]. Введение в украинское судопроизводство процедуры медиации может кар-

динально изменить способ и качество реагирования отечественного правосудия, но для этого необходимо провести судебную реформу и внести изменения в действующее законодательство.

Целесообразность альтернативных путей урегулирования конфликтов в различных странах мира подтвердилась давно, а все преимущества и недостатки были выяснены в течение длительного периода применения. На современном этапе развития Украины достаточно важным вопросом является защищенность прав и интересов субъектов хозяйствования как основных участников формирования экономики.

В КАС Украины отсутствует институт медиации как часть судебной практики, однако на данном этапе реформы законодательства Украины с учетом опыта ЕС актуально предлагать медиацию как часть административной деятельности судов и досудебного урегулирования административных споров.

Сейчас в Украине в окружных административных судах осуществляется воплощение программы по досудебному урегулированию споров через украинско-канадский проект «Образование судей – для экономического роста» [8]. Согласно программе досудебное урегулирование административных споров – это процесс переговоров, в котором судья выступает медиатором, помогает решить спор, способствуя выработке добровольного согласия между сторонами конфликта.

По нашему мнению, введение процедуры досудебного урегулирования административных споров именно в суде является целесообразным. Спецификой досудебного решения споров в административном судопроизводстве является то, что одной из сторон в деле выступает, как правило, орган, наделенный властными полномочиями. Введение этой процедуры в суде будет гарантировать конечный результат – удовлетворение сторон принятым решением и заинтересованность сторон в фактическом исполнении такого решения.

В настоящий момент административный суд в Украине рассматривает дела в порядке искового производства. Законодатель в статье 3 КАС Украины определяет понятие административного иска как обращение в административный суд субъекта хозяйствования с

целью защиты прав в публично-правовых отношениях. При обращении с административным иском в суд субъект хозяйствования должен соблюдать требования статьи 106 КАС Украины к оформлению искового заявления, а также требования статьи 99 КАС Украины относительно сроков на обращение в административный суд. При открытии производства по административному делу суд производит проверку подачи административного иска субъектом хозяйствования, который имеет административную процессуальную дееспособность; наличие полномочий у представителя (в том случае, если административный иск подан по подписи представителя); соответствие искового заявления требованиям, установленным в статье 106 КАС Украины; подлежит ли поданное исковое заявление рассмотрению в порядке административного судопроизводства и подсудно ли исковое заявление данному административному суду. Об открытии производства по административному делу судом выносится определение, копия которого направляется участникам административного дела. Ответчику также направляется копия административного иска с приложениями.

Особенность обжалования решений органов государственного надзора (контроля) в порядке административного судопроизводства определена самим судебным процессом по административным делам. Глава 2 КАС Украины регламентирует осуществление подготовительного производства по административным делам. Рассмотрение дела административным судом первой инстанции состоит из двух стадий – подготовительного производства и стадии судебного рассмотрения дела.

Для каждого административного производства стадия подготовительного производства является обязательной и служит фундаментом для всего дальнейшего административного процесса. Особенностью административного процесса является то, что на стадии подготовки дела к судебному рассмотрению судьей назначается предварительное судебное заседание. Предварительное судебное заседание проводится с целью определения возможности урегулирования спора до судебного рассмотрения дела или обеспечения всестороннего и объективного рассмо-



тения дела в разумные сроки. Участие в предварительном судебном заседании принимают стороны, третьи лица, представители сторон и третьих лиц. Согласно статье 111 КАС Украины на предварительном судебном заседании судья должен установить, не отказывается ли истец от административного иска, не признает ли ответчик административный иск.

Судья разъясняет сторонам возможность примирения. Если истец не соглашается на отказ от административного иска, а ответчик не признает административный иск, суд обязан осуществить определенные процессуальные действия, целью которых есть обеспечение всестороннего и объективного рассмотрения дела в разумные сроки. Эти процессуальные действия могут касаться предмета иска, круга лиц, которые могут принимать участие в деле, предмета доказывания, доказательств и прочего и зависят от характера административного дела. Предварительное судебное заседание может быть отложено на основании поданного стороной заявления о невозможности прибыть в суд, а суд признает эти причины уважительными.

Как отмечалось ранее, стороны в административном деле могут полностью или частично урегулировать спор мирным путем на основании взаимных уступок. Примирение должно быть двусторонним волеизъявлением, направленным на урегулирование спора путем взаимных уступок. При примирении стороны приходят к соглашению относительно предмета административного иска. При этом истец и ответчик подают суду ходатайство. В свою очередь суд прекращает производство и выносит определение о закрытии производства по делу, в котором указываются условия примирения. Определение о закрытии производства может быть обжаловано в случае невыполнения условий примирения одной из сторон, производство по делу возобновляется по ходатайству другой стороны. О возобновлении производства по делу суд выносит определение. Со дня возобновления производства по делу течение процессуальных сроков продолжается. Производство по административному делу продолжается со стадии, на которой оно было прекращено.

В данной ситуации примирение сторон может касаться только прав и обязанностей сторон и предмета административного спора. Таким образом, производство в административном суде по административному делу может быть открыто не иначе как при наличии всех необходимых условий права на предъявление административного иска и при соблюдении порядка реализации такого права.

В свою очередь медиация – это процедура разрешения споров с привлечением посредника, который имеет специальную подготовку, является независимым и помогает сторонам наладить процесс коммуникации, проанализировать конфликтную ситуацию таким образом, чтобы стороны могли самостоятельно выбрать тот вариант решения, который наиболее отвечает их интересам и потребностям. При этом, в отличие от судебной процедуры, медиация не ограничивается предметом спора, в любое время по желанию сторон процедура медиации может быть приостановлена, является сугубо конфиденциальной, к процедуре медиации могут быть при необходимости привлечены другие стороны, которые не определены в качестве стороны спора в судебном деле. Медиатор, в отличие от судьи, не принимает решения, а всячески с помощью технических приемов способствует сторонам в нахождении решения вместе с ними для улучшения понимания друг друга. Преимуществами медиации такие: скорость, конфиденциальность, высокая степень результативности, экономия времени и средств на судебные расходы и адвокатов, неформальность и гибкость процедуры, возможность сохранения или возобновления деловых отношений с партнерами и предотвращение возникновения конфликтов в будущем. Стороны сами определяют положения о том, что полученный результат совпадает с их представлениями о ценности и справедливости, поскольку это важно для определения их способности выполнить совместно подготовленное и подписанное решение.

Добровольность исполнения подписанного во время медиации соглашения – это гарантия его безусловного выполнения сторонами. При наступлении форс-мажорных обстоятельств, к которым в Украине можно отнести по-

стоянное изменение законодательства, стороны соглашаются обратиться за помощью к судье-медиатору, и в случае нерешения проблемы дело продолжает рассматриваться в суде.

В соответствии с данными компьютерной программы «Делопроизводство специализированного суда», которая используется в работе Донецкого апелляционного административного суда на протяжении 2010–2014 годов, статистическая информация относительно урегулирования споров выглядит следующим образом: по 5 делам производство закрыто в связи с примирением сторон согласно предписаниям пункта 3 части 1 статьи 157 КАС Украины, по 1 делу постановлением суда утверждено мировое соглашение [9]. При этом в 2010 году вынесено 1 определение суда, согласно которому производство закрыто в связи с примирением сторон согласно предписаниям пункта 3 части 1 статьи 157 КАС Украины; на протяжении 2011 года вынесено 4 определения суда о закрытии производства в связи с примирением сторон. Кроме того, в 2011 году принято 1 постановление об утверждении мирового соглашения. Вышеуказанная статистика является следствием отсутствия надлежащего законодательного урегулирования процедуры заключения мировых соглашений на любой стадии судебного административного процесса.

**Выводы.** В сложившейся в последнее время практике относительно обжалования решений органов государственного надзора (контроля) все чаще возникают ситуации, когда субъекта хозяйствования буквально принуждают к обращению с административным иском в суд. Во-первых, это связано с тем, что предметом судебного рассмотрения является публично-правовой спор, и во-вторых, обязательным участником административного процесса и, соответственно, участником публично-правового спора является субъект властных полномочий. Эта норма закреплена в статье 17 КАС Украины. Но не все административные дела заканчиваются принятием решения по делу. Это можно обосновать статусом ответчика – субъекта властных полномочий: в административном производстве проявляются особенности обжалования решений органов государственного



надзора (контроля) в порядке административного судопроизводства. Таким образом, одним из этих способов защиты прав субъектов хозяйствования в судебном порядке является признание полностью или частично недействительными актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, актов других субъектов, которые противоречат законодательству, нарушают права и законные интересы субъекта хозяйствования.

Альтернативный механизм урегулирования споров (медиации) уже давно широко используется в европейских странах. Довольно часто результат примирений, достигнутых за столом медиации, находится в плену слишком узкого заблаговременного толкования норм закона административными органами при принятии ими решений. Целесообразность альтернативных путей урегулирования конфликтов в различных странах мира подтвердилась давно, а все преимущества и недостатки были выяснены в течение длительного периода применения. Решение конфликта при участии такой независимой стороны как медиатор с соответствующим контролем им процесса принятия решения предусматривает технология альтернативного урегулирования правовых споров (медиация). Медиация распространяется на любые конфликты, предусмотренные законом, в том числе на гражданские, хозяйственные, административные, трудовые, семейные споры, а также дела по поводу административных правонарушений, уголовные производства в случаях, предусмотренных действующим законодательством. Медиация проводится по взаимному согласию сторон конфликта на основе принципов добровольного участия, равенства и активности сторон медиации, независимости, нейтральности и толерантности медиатора, конфиденциальности информации о медиации. То есть эффективность существования медиации в административных судах зависит от законодательного определения процедурных норм медиации в административном судопроизводстве и нагрузки судьи.

Считаем, что на современном этапе развития государства достаточно важным вопросом является защита прав и интересов субъектов хозяйствования

как основных участников формирования экономики. В связи с чем требует разрешения вопрос о необходимости совершенствования действующего законодательства в сфере противодействия нарушениям прав субъектов хозяйствования со стороны контролирующих органов, в частности согласование законодательных и подзаконных актов, принятие единых принципов осуществления контроля, разработка концепции предупреждения нарушений прав субъектов хозяйствования путем применения медиации.

Необходимые мероприятия для этого – законодательно определенная форма и порядок досудебного урегулирования административных споров. В частности, можно будет определиться в направлении становления медиации: она будет рассматриваться в будущем либо как часть административной деятельности суда, либо как часть судопроизводства, и проводится судьей, который получил это поручение. Для этого нужно конкретизировать существующие нормы права, учитывая особенности процедуры медиации. Для внедрения медиации как части административной деятельности суда необходимы знания для практического применения медиации в рамках пробного проекта. После обработки полученных данных и оценки результатов проекта можно вносить изменения в действующий Кодекс административного судопроизводства Украины, опираясь на практическую базу, главу «Досудебное урегулирование хозяйственных споров».

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-В [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18-22. – Ст. 144.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
4. Про медіацію : проект Закону від 26.06.2013 р. № 2425а [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2\\_5\\_1\\_J?ses=10008&num\\_s=2&num=&date1=&date2=&name\\_zp=%EF%F0%EE+%EC%E5%E4%B3%E0%F6%B3%FE&out\\_type=&id](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10008&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%EF%F0%EE+%EC%E5%E4%B3%E0%F6%B3%FE&out_type=&id).

5. Про медіацію : проект Закону від 03.07.2013 р. № 2425а-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2\\_5\\_1\\_J?ses=10008&num\\_s=2&num=&date1=&date2=&name\\_zp=%EF%F0%EE+%EC%E5%E4%B3%E0%F6%B3%FE&out\\_type=&id](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10008&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%EF%F0%EE+%EC%E5%E4%B3%E0%F6%B3%FE&out_type=&id).

6. О Концепции совершенствования судопроизводства для утверждения справедливого суда в Украине : Указ Президента Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U361\\_06.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U361_06.html).

7. Прозрачность и эффективность судебной системы Украины: совместная программа Совета Европы и Европейского Союза // [Электронный ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ru/6742-prozrachnost\\_i\\_effektivnost\\_sistemi\\_sudov\\_opredelyat\\_13\\_deka.html](http://zib.com.ua/ru/6742-prozrachnost_i_effektivnost_sistemi_sudov_opredelyat_13_deka.html).

8. Українсько-канадський проєкт «Освіта суддів – для економічного розвитку» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnistvo/ukrainsko-kanadskiy-proekt-osvita-suddiv-dlya-ekonomichnogo-rozvitku>.

9. Інструкція про порядок проведення присудової медіації судьями-медіаторами та оформлення медіаційних справ // Судова влада України : офіційний веб-портал. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apladm.dn.court.gov.ua/sud9102/mediation/>