

П. А. Пінчук, кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID ID: 0009-0007-3654-5351

ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ МЕДІАЦІЇ ЯК ФОРМИ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ З ПРИВОДУ ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Актуальність статті полягає в тому, що вирішення адміністративних спорів, які виникають з приводу оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень, є складним та багатоаспектним процесом, який виражається у низці форм. Останні представляють собою зовнішній прояв практичної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на врегулювання конфлікту між фізичними (або юридичними) особами та суб'єктами владних повноважень. Вказані форми можуть носити як процесуальний, так і не процесуальний характер. При цьому варто зауважити, що, в останні роки, в усьому світі перевага надається саме не процесуальним формам, серед яких важливе місце відводиться медіації. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття «медіація». Наголошено, що медіація є важливим інструментом для врегулювання різних спорів, в тому числі й адміністративних. Акцентовано увагу на законодавчих аспектах реалізації процедури медіації. Розкрито значення та особливості медіації як форми вирішення адміністративних спорів, які виникають з приводу оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень. Зроблено висновок, що ключовими характеристиками медіації в контексті вирішення адміністративних спорів, які виникають з приводу оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень, є наступні: в процесі вирішення адміністративного спору медіатор допомагає сторонам знайти спільні точки перетину у вирішенні спірних питань, що в свою чергу знижує напруженість між ними; процес медіації, зазвичай, є менш витратним за часом, а також за фінансовими та людськими ресурсами, порівняно із судовими процедурами, що є перевагою для всіх сторін спору; медіація надає сторонам можливість самостійно брати участь у процесі вирішення спору та приймати рішення, що максимально задовільняють їх інтереси; сприяє збереженню нормальних відносин між сторонами спору, що може бути важливим, особливо у випадку адміністративних суперечок; забезпечує дотримання принципів верховенства права, законності, рівності та справедливості в процесі функціонування органів державної влади.

Ключові слова: медіація, форма, адміністративний спір, оскарження, адміністративний акт, суб'єкт владних повноважень.

P. A. Pinchuk. The concept and meaning of mediation as a form of resolution of administrative disputes arising from the appeal of an administrative act of a subject of authority

The relevance of the article lies in the fact that the resolution of administrative disputes arising from the appeal of an administrative act of a subject of authority is a complex and multifaceted process, which is expressed in a number of forms. The latter represent an external manifestation of the practical activity of specially authorized subjects, which is aimed at resolving the conflict between physical (or legal) persons and subjects of authority. The specified forms can be both procedural and non-procedural in nature. At the same time, it is worth noting that, in recent years, preference is given to non-procedural forms, among which an important place is given to mediation, all over the world. In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the author's definition of the concept of "mediation" is proposed. It was emphasized that mediation is an important tool for settling various disputes, including administrative ones. Attention is focused on the legislative aspects of the implementation of the mediation procedure. The significance and peculiarities of mediation as a form of resolution of administrative disputes arising from the appeal of an administrative act of a subject of authority are revealed. It was concluded that the following are the key characteristics of mediation in the context of resolving administrative disputes arising from the appeal of an administrative act of a subject of authority: in the process of resolving an administrative dispute, the mediator helps the parties find common points of intersection in resolving disputed issues, which in turn reduces tension between them; the mediation process is usually less expensive in terms of time, as well as financial and human resources, compared to court procedures, which is an advantage for all parties to the dispute; mediation gives the parties the opportunity to independently participate in the dispute resolution process and make decisions that will satisfy their interests as much as possible; contributes to maintaining normal relations between the parties to the dispute, which can be important, especially in the case of administrative disputes; ensures compliance with the principles of the rule of law, legality, equality and justice in the process of functioning of state authorities..

Key words: mediation, form, administrative dispute, appeal, administrative act, subject of authority.

Постановка проблеми. Вирішення адміністративних спорів, які виникають з приводу оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень, є складним та багатоаспектним процесом, який виражається у низці форм. Останні представляють собою зовнішній прояв практичної діяльності спеціально

уповноважених суб'єктів, яка спрямована на врегулювання конфлікту між фізичними (або юридичними) особами та суб'єктами владних повноважень. Вказані форми можуть носити як процесуальний, так і не процесуальний характер. При цьому варто зауважити, що, в останні роки, в усьому світі перевага надається саме не процесуальним формам, серед яких важливе місце відводиться медіації.

Завдяки науковим надбанням сучасної юридичної науки вважається, що медіація має певні переваги порівняно з судовим розглядом справи. По-перше, медіація забезпечує швидкість та оперативність розгляду спору порівняно з розглядом справ судами, які на сьогодні є перенавантаженими. А по-друге, завдяки відсутності регламентації чітких процесуальних меж сторони конфлікту готові до співпраці в більш вільній атмосфері. Прийняття рішення самими сторонами правового конфлікту забезпечує усвідомлення того факту, що це їх спільне рішення, яке досягнуто за допомогою консенсусу, та стимулює їх у подальшому до добровільного виконання медіаційної угоди. Наприкінці угоди про медіацію задоволеними залишаються обидві сторони спору, тоді як під час судового розгляду залишається тільки одна сторона, на користь якої ухвалене рішення. Водночас судовий розгляд має ретроспективний характер, тобто дає правову оцінку правовідносинам, які мали місце в минулому, тоді як призначення медіаційного процесу є налагодженням комунікації між сторонами спору, що сприяє їх плідній співпраці в перспективі [1, с.1312].

Стан дослідження. Окремі форми вирішення адміністративних спорів, які виникають з приводу оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень у своїх наукових працях розглядали: О.В. Бачун, Д.О. Власенко, М.В. Ковалів, Р.О. Куйбіда, Д.В. Лученко, О.Б. Прокопенко, Є.О. Яковенко та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, в юридичній літературі недостатньо опрацьованим є питання медіації, як важливої форми вирішення адміністративних спорів, які виникають з приводу оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто зауважити, що медіація має дуже довгу історію. Вона існувала ще тоді, коли не існувало тюрем, і у деяких спільнотах прийнята, як єдиний засіб розв'язання конфліктів між сторонами. Найважливішою перевагою цього способу розв'язання конфліктів є те, що обидві сторони мають можливість висловити не тільки свої очікування, але й почуття та переживання. Прийняття кожного рішення вимагає згоди обох сторін. Господарями медіаційного процесу є, відповідно, самі сторони. Слово «медіація» походить від латинського «mediatio» – посередництво; аналогічне значення мають слова «mediation» (англ.), «médiation» (фр). Кожний в межах свого розуміння може дати свою дефініцію цьому поняттю [2, с.154-155]. Сьогодні ж медіація при вирішенні адміністративних спорів виступає в ролі частини факультативної діяльності суду, але варто ще раз наголосити та підкреслити, що сторонам не заборонено звертатися до незалежної сторони - медіатора, для якого медіація є професійним напрямом. Національна асоціація медіаторів України, яка є саморегулюючим неприбутковим громадським об'єднанням, сприяє розвитку вирішення спорів через медіацію, забезпечуючи професійну акредитацію медіаторів, центрів, що надають послуги з медіації, та програм з підготовки медіаторів. Асоціація також активно займається організацією та проведенням тренінгів, навчань, консультацій для громадськості і представників держави, а також популяризацією та вдосконаленням інструментів медіації. Україна також має реєстр медіаторів, де кожен, хто цікавиться, може знайти медіаторів за регіоном, робочою мовою та сферою вирішення конфлікту, що є дуже зручним для звичайного громадянина [3].

В науковій літературі сформовано велику кількість підходів щодо тлумачення поняття «медіація». Так, до прикладу, Р. Куйбіда, Т. Руда, Г. Лиско та А. Школик пишуть, що медіація – це добровільне врегулювання спору з опонентом шляхом погодження спірних питань за допомогою незалежного посередника (медіатора), який створює умови для налагодження конструктивного і результативного діалогу. Вчені також відзначають, що перевагами медіації є: не обтяжена формальностями відносно проста процедура; можливість вплинути на рішення – спір вирішує не суддя чи медіатор, а самі сторони; швидкість вирішення питання; результат медіації повністю залежить від волевиявлення сторін; відсутність фінансових затрат; конфіденційність – будь-яка інформація, яка стала відома під час проведення медіації, не може бути розголошена без згоди сторін; у разі успіху відносини зазвичай перестають бути конфліктними, обидві сторони виходять з конфлікту переможцями; у разі неуспіху залишаються можливості для застосування інших способів врегулювання спору, у тому числі й судового [4]. Сторони, які самостійно досягли згоди і прийняли спільне рішення, враховуючи свої інтереси, – більше вмотивовані виконувати досягнуті домовленості. Медіація не лише «береже» взаємини сторін, а й сприяє їх розвитку й удосконаленню, що надзвичайно важливо у відносинах «мешканці – органи місцевого самоврядування» [4].

Т.І. Шинкар під медіацією розуміє альтернативну судовому процесу форму досудового або позасудового або позапроцесуального вирішення спорів і врегулювання конфліктів, яка добровільно обирається їх сторонами (або призначається уповноваженим органом), з метою досягнення ними угоди й яка в рамках структурованої процедури передбачає обов'язкову наявність третьої сторони (неупередженого і нейтрального медіатора), обраної за взаємною згодою сторін спору чи конфлікту, що не уповноважена приймати власні рішення за будь-яку зі сторін конфлікту, але покликаної надати професійне комплексне (різностороннє) сприяння справедливому вирішенню / врегулюванню конфлікту / спору і приведення конфліктуючих сторін шляхом медіації до стабільного та конструктивного діалогу, що в результаті призвів до компромісної,

стійкої та такої, що взаємно влаштовує сторони згоди для досягнення цілей запобігання або редукування конфлікту, усунення його детермінантів, підвищення ефективності його вирішення, скорочення витрат на вирішення конфлікту / спору та / або відмови від судового розгляду конфлікту / спору, припинення вже розпочатого розгляду й / або зниження обсягу домагань [5, с. 43-44]. На думку О. Войнаровської, під медіацією необхідно розуміти гнучкий процес, що проводиться конфіденційно, в якому нейтральна сторона (медіатор) допомагає сторонам конфлікту шляхом переговорів досягти згоди у вирішенні спору. Професійний посередник, медіатор, упродовж усього процесу медіації виконує ряд важливих завдань, зокрема він є менеджером процесу, який забезпечує контроль, конфіденційність, а також створює відчуття прогресу, а також відчуття можливості досягти позитивного результату. Медіатор покликаний бути так званим каталізатором для вирішення проблеми, який завдяки особистим якостям і професійним навичкам допомагає сторонам самостійно визначити результат, який найкращим чином підходить сторонам [6, с.39].

М.Я. Поліщук медіацію пропонує тлумачити як альтернативний спосіб вирішення спору, за умовами якого сторони на добровільних засадах беруть участь у переговорах і, за допомогою незалежної та кваліфікованої третьої сторони (медіатора), намагаються досягнути консенсусу та вирішити власний спір з урахуванням інтересів кожної з них. До основних ознак медіації вчена відносить такі: суть медіації полягає у регулярному проведенні переговорів між сторонами та/або розмов медіатора з кожною із сторін окремо; участь у медіації та укладення угоди за результатами цієї процедури здійснюються на добровільних засадах; незалежна третя сторона з відповідною кваліфікацією, знаннями та досвідом – медіатор, керує процесом переговорів та допомагає сторонам знайти взаємовигідне рішення; сторони самостійно приймають рішення щодо способу вирішення спору і медіатор не може нав'язувати їм свою позицію у справі; першочерговим завданням медіації є досягнення угоди та примирення сторін [7]. М.В. Макаренко та О.Е. Гашутіна зазначають, що медіація являє собою форму вирішення спорів та врегулювання конфліктів із залученням посередника (медіатора), який допомагає сторонам конфлікту налагодити процес комунікації і обрати той варіант рішення, який би задовольняв інтереси і потреби усіх учасників конфлікту. Медіація як метод врегулювання конфліктів має наступні особливості: процедура медіації проходить в неформальній обстановці, що значно допомагає сторонам встановити конструктивний комунікативний контакт; розв'язання конфліктної ситуації здійснюється в термін від 2-5 днів, але в деяких випадках - до 2-х тижнів - в залежності від складності справи та наявного конфлікту між сторонами; процес медіації проводить третя особа за спеціальною підготовкою – медіатор; медіатор має на меті досягнення чітких домовленостей між учасниками спору, зокрема про те, як сторони будуть вирішувати конкретні питання; остаточне вирішення конфліктного питання залежить від сторін, а не від суду [8].

Таким чином, із загальнотеоретичної точки зору медіація – це процес вирішення конфлікту або залагодження спору за допомогою посередника, який допомагає сторонам досягти угоди та порозуміння. Посередник, або ж медіатор, полегшує комунікацію, допомагає виявити інтереси сторін і сприяє розробці взаємовигідного рішення, не беручи при цьому активну роль у вирішенні спору. А відтак, медіація сприяє співпраці та домовленості між сторонами, і може застосовуватися у різних галузях, включаючи юридичні суперечки, ділові конфлікти, тощо.

Медіація має суттєві відмінності від інших альтернативних способів вирішення конфліктів, зокрема від переговорів та арбітражу. Основні характерні риси медіації: процедура є особливим видом переговорів; участь медіатора, який не є представником жодної зі сторін; медіатор сприяє обом сторонам у проведенні переговорів і досягненні рішення; медіатор не досліджує докази, не встановлює факти; він не примушує сторони до прийняття певного рішення та не надає поради щодо можливих варіантів рішень, а також не виносить обов'язкового для сторін рішення; передбачається активна роль сторін у переговорах щодо пошуку можливих рішень [9, с. 125].

Варто погодитись із науковою позицією, яку висловила Н.В. Боженко. Вчена наводить аргументи щодо виділення медіації як способу досудового вирішення адміністративних спорів, як процедура яка має здійснюватись незалежним посередником – медіатором (юристом-конфліктологом) засобом переговорів та досягненням компромісу. Більше того, вченою запропоновано передбачити обов'язкове проведення медіації за окремими категоріями адміністративних спорів, до яких віднесено спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; трудові спори про відновлення на роботі і стягнення заробітної плати; про виселення; про визнання права власності на житло в силу приватизації; про захист прав споживачів; про захист честі, гідності і ділової репутації; про стягнення податків і зборів; про стягнення заборгованостей по комунальних платежах; про відшкодування збитків від дорожньо-транспортної пригоди; пов'язаних з вихованням дітей» [10, с. 18].

Варто також відмітити, що чинне на сьогодні законодавство не забороняє використовувати медіатора в адміністративному судочинстві, проте й відсутній прямий припис про таку можливість. Виключенням є лише згадка в статті 17 КАСУ про можливість сторін вживати заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом. Ключовим нормативно-правовим актом, який регулює питання медіації в нашій державі, є Закон України «Про медіацію». «Дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані з проведенням медіації з метою

запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у справах про адміністративні правопорушення та у кримінальних провадженнях з метою примирення потерпілого з підозрюваним (обвинуваченим)» [11]. «Законодавством можуть передбачатися особливості проведення медіації в окремих категоріях конфліктів (спорів). Медіація може бути проведена до звернення до суду, третейського суду, міжнародного комерційного арбітражу або під час досудового розслідування, судового, третейського, арбітражного провадження, або під час виконання рішення суду, третейського суду чи міжнародного комерційного арбітражу. Медіація не проводиться у конфліктах (спорах), що впливають чи можуть вплинути на права і законні інтереси третіх осіб, які не є учасниками цієї медіації» [11]. Медіація проводиться за взаємною згодою сторін медіації з урахуванням принципів добровільності, конфіденційності, нейтральності, незалежності та неупередженості медіатора, самовизначення та рівності прав сторін медіації.

«Перед початком проведення медіації медіатор або суб'єкт, що забезпечує проведення медіації, здійснює підготовчі заходи із сторонами наявного або можливого конфлікту (спору), разом або окремо, для з'ясування можливості проведення медіації з метою запобігання виникненню або врегулювання конфлікту (спору), зокрема зустрічі, збирання та обмін інформацією, документами, необхідними для прийняття рішення сторонами конфлікту (спору) та рішення медіатора про участь в медіації, а також інші заходи, узгоджені між сторонами конфлікту (спору) та медіатором або суб'єктом, що забезпечує проведення медіації» [11]. Медіація проводиться медіатором (медіаторами) з дотриманням вимог закону, договору про проведення медіації, правил проведення медіації та норм професійної етики медіатора. Медіація припиняється: 1) укладенням сторонами медіації угоди за результатами медіації; 2) із закінченням строку проведення медіації та/або дії договору про проведення медіації; 3) у разі відмови хоча б однієї із сторін медіації або медіатора (медіаторів) від участі в медіації; 4) у разі визнання сторони медіації або медіатора (медіаторів) недієздатною особою або особою, цивільна дієздатність якої обмежена; 5) у разі смерті фізичної особи, яка є стороною медіації, або ліквідації юридичної особи, яка є стороною медіації; 6) в інших випадках відповідно до договору про проведення медіації та правил проведення медіації [11].

Висновки. Таким чином, проведене наукове дослідження дає змогу зробити висновок про те, що медіація в умовах сьогодення є важливою формою вирішення адміністративних спорів, які виникають з приводу оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень. Вона дозволяє вирішити суперечки між сторонами оперативно, уникаючи тривалих та складних судових процедур.

На нашу думку, ключовими характеристиками медіації в контексті вирішення адміністративних спорів, які виникають з приводу оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень, є наступні:

- в процесі вирішення адміністративного спору медіатор допомагає сторонам знайти спільні точки перетину у вирішенні спірних питань, що в свою чергу знижує напруженість між ними;
- процес медіації, зазвичай, є менш витратним за часом, а також за фінансовими та людськими ресурсами, порівняно із судовими процедурами, що є перевагою для всіх сторін спору;
- медіація надає сторонам можливість самостійно брати участь у процесі вирішення спору та приймати рішення, що максимально задовільняють їх інтереси;
- сприяє збереженню нормальних відносин між сторонами спору, що може бути важливим, особливо у випадку адміністративних суперечок;
- забезпечує дотримання принципів верховенства права, законності, рівності та справедливості в процесі функціонування органів державної влади.

Список використаних джерел:

1. Курс цивільного процесу: підручник / В.В. Комаров, В.А. Бігун, В.В. Баранкова та ін.; за ред. В.В. Комарова. Харків: Право, 2011. 1352 с.
2. Кафарський В.В. Медіація в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3(6). С. 152-165.
3. Чернишова В. Медіація в адмінсудочинстві: чи дійсно вона необхідна та можлива? URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/mediatsiya-v-adminsudochynstvi-chy-dijsno-vona-neobhidna-ta-mozhlyva/>
4. Куйбіда Р., Руда Т., Лиско Г., Школик А. Що треба знати службовцям місцевого самоврядування про суди: Практичний посібник для керівників органів місцевого самоврядування та юридичних служб / [Куйбіда Р., Руда Т., Лиско Г., Школик А.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні. DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А». 2012. 112 с.
5. Шинкар Т. І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 220 с.
6. Серета О.Г. Медіація (посередництво), як альтернативний спосіб вирішення трудового спору. *Право та інновації*. 2017. №2(18). С.38 – 45.
7. Поліщук М.Я. Поняття медіації як альтернативного методу вирішення спорів. *Держава і право*. Юридичні і політичні науки. 2014. Вип. 65. С. 134-139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2014_65_22

8. Макаренко М. В., Гашутіна О. Е. Медіація як інноваційний метод врегулювання конфліктів. Економіко-управлінські аспекти трансформації та інноваційного розвитку галузевих і регіональних суспільних систем в сучасних умовах : Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. URL : <http://elar.nung.edu.ua/bitstream/123456789/7237/1/6835p.pdf>

9. Махова Л. О. Переваги впровадження в Україні інституту медіації як позасудового способу врегулювання господарських спорів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 123-127.

10. Боженко Н. В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів. Автореф. дис. канд.юрид. наук. спеціальність 12.00.07. Запорізький національний університет Міністерства освіти і науки України. Запоріжжя, 2018. 18 с.

11. Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20/conv#Text>