

УДК 342.565.4

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.10.13>**Марія Бліхар,**

докт. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного та інформаційного права

Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська політехніка»

## МЕДІАЦІЯ ЯК СПОСІБ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ

Вирішення суперечок у сфері адміністративної юстиції залишається актуальним і під час здійснення судово-правової реформи в Україні, що полягає, зокрема, у внесенні змін до Конституції України, прийнятті нових процесуальних кодексів та Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що спрямовані на впорядкування відносин сторін правових конфліктів. Судова влада є одним з основних гарантів дотримання і реалізації правових положень, адже саме вирішення правових конфліктів через рішення суду є універсальним засобом правового захисту прав і свобод як громадян, так і юридичних осіб. Проте статистика прийняття судових рішень, завантаженість судів і тривалість розгляду судових суперечок свідчать про те, що вирішення правових конфліктів, а особливо в адміністративному праві, через органи судової влади не може бути єдиним способом подолання правових суперечок. Саме тому вирішення питання розвантаження судової системи шляхом використання медіації як альтернативного способу врегулювання спорів чи конфлікту є актуальним. Крім того, використання медіації як альтернативного способу стосовно судового розгляду і вирішення правових конфліктів способом цілком узгоджується із правом будь-яким не забороненим законом засобом захищати свої права і обов'язки від порушень і протиправних посягань, що закріплено у ч. 5 ст. 55 Конституції України. Недостатній рівень застосування медіації як способу вирішення правових конфліктів, у тому числі й адміністративних, полягає у невисокому рівні поінформованості громадян про переваги даного способу вирішення правових конфліктів та його переваги над традиційним судовим способом вирішення правових суперечок, недостатньому правовому врегулюванні процедури медіації в законодавстві України, відсутності достатньої кількості професійних медіаторів, які б могли надавати якісні медіаційні послуги, консервативності як юристів, так і учасників адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку правової системи в Україні. З огляду на це, мета статті полягає у дослідженні інституту медіації як альтернативного способу здійснення правосуддя.

**Ключові слова:** медіація, адміністративні суперечки, правові конфлікти, адміністративні праводіносини, адміністративна юстиція, адміністративне право.

**Постановка проблеми.** Вирішення суперечок у сфері адміністративної юстиції залишається актуальним і під час здійснення судово-правової реформи в Україні, що полягає, зокрема, у внесенні змін до Конституції України, прийнятті нових процесуальних кодексів та Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що спрямовані на впорядкування відносин сторін правових конфліктів. Судова влада є одним з основних гарантів дотримання і реалізації правових положень, адже саме розв'язання правових конфліктів через рішення суду є універсальним засобом правового захисту прав і свобод як громадян, так і юридичних осіб. Проте статистика прийняття судових рішень, завантаженість судів і тривалість розгляду судових суперечок свідчать про те, що вирішення правових конфліктів, а особливо в адміністративному праві, через органи судової влади не може бути єдиним способом подолання правових

суперечок. Саме тому вирішення питання розвантаження судової системи шляхом використання медіації як альтернативного способу врегулювання спорів чи конфлікту є актуальним. Крім того, використання медіації як альтернативного способу судового розгляду і вирішення правових конфліктів способом цілком узгоджується із правом будь-яким не забороненим законом засобом захищати свої права і обов'язки від порушень і протиправних посягань, що закріплено у ч. 5 ст. 55 Конституції України. Актуальність проблематики, пов'язаної з інститутом правової медіації, визначається необхідністю зміни правових засад виникнення, формування і функціонування інституту медіації в національному праві України з урахуванням західного досвіду. З огляду на важливі дослідження зарубіжних і вітчизняних правників, в українському правовому дискурсі формуються позитивні тенденції розвитку

цього інституту як одного з важливих елементів формування громадянського суспільства загалом.

Отже, **мета статті** полягає у дослідженні інституту медіації як альтернативного способу здійснення правосуддя. У зв'язку з цим необхідно виконати низку науково-пізнавальних завдань: визначити сутність і технологію медіації, стадії процесу, окреслити вимоги до особи медіатора, юридичні наслідки медіації, реалізацію медіації як консультативного процесу в національному праві України.

**Аналіз останніх публікацій.** Загалом проблемою адміністративної юстиції в Україні займалися і продовжують займатися такі провідні вчені-адміністративісти, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гаращук, І. Голосніченко, Т. Коломоєць, Н. Писаренко, К. Ростовська та багато ін. Проблему застосування медіації у праві досліджували у своїх працях такі вчені-юристи, як О. Адамантис, О. Белінська, О. Ващук, Г. Єременко, Н. Ковалко та інші. Особливо важливими є дослідження медіації, проведені західними юристами та практиками, зокрема Л. Боуллом, Е. Ваткце, Б. Майерсоном, С. Купером, М. Робертсом та ін. Тим не менше недостатній рівень застосування медіації як способу вирішення правових конфліктів, у тому числі й адміністративних суперечок, полягає у невисокій поінформованості громадян про переваги даного способу вирішення правових конфліктів та його переваги над традиційним судовим способом вирішення правових суперечок, недостатньому правовому врегулюванню процедури медіації в законодавстві України, відсутності достатньої кількості професійних медіаторів, які б могли надавати якісні медіаційні послуги, консервативності як юристів, так учасників адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку правової системи в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Особливістю виникнення правових суперечок у процесі реалізації адміністративних правовідносин є участь як суб'єкта суперечки адміністративного органу чи посадової особи, що його представляє. Дана сторона має значні повноваження, якими наділяє їх держава, що достатньою мірою збільшує в односторонньому порядку її вплив на прийняття адміністративного рішення на свою користь. Часто при цьому порушуються основоположні принципи права – об'єктивності та незалежності – під час здійснення повноважень суб'єкта права, що впливає на прийняття рішення у справі на користь саме суб'єкта права, котрий має певні адміністративні

повноваження. Крім того, як правильно зазначає Н. В. Боженко, державні службовці обмежені в прийнятті рішень, оскільки відповідно до вимог Конституції України, вони зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, визначені законодавством України, а отже, не завжди можуть вирішувати правові конфлікти у позасудовий спосіб [1, с. 46].

Зміст адміністративних правовідносин, що можна вирішувати за допомогою медіації, включає матеріальний складник, який проявляється у поведінці суб'єктів адміністративно-правових відносин, та юридичний складник, який включає суб'єктивні юридичні права та обов'язки учасників адміністративної суперечки тощо. Проте, як зазначає О. В. Муза, неможливо застосувати процедуру медіації до адміністративних суперечок, що виникають у справах, в яких учасником правовідносин є вищі органи державної влади та посадові особи (наприклад, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Вища Рада юстиції, Центральна виборча комісія тощо), оскільки у цьому разі компетенція зазначених суб'єктів владних повноважень не може відповідати окремим індивідуальним вимогам заявників в адміністративному судочинстві [2, с. 241]. Також законодавчо не дозволено використовувати альтернативні способи вирішення суперечки в адміністративних справах, визначених ч. 3 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (суперечки між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, в тому числі делегованих повноважень) та ч. 6 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (суперечки щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом і референдумом) [3].

Таку позицію підтримують й інші дослідники адміністративного права, зокрема О. Сидельніков, А. Лиско, З. Красіловська [4; 5; 6]. Захист інтересів та прав учасників адміністративно-правових відносин, як правило, відбувається у судовому порядку, але не завжди. Часто порушені права суб'єктів таких відносин вирішуються іншим суб'єктом адміністративного управління, котрий є також стороною адміністративного правовідношення, вищим чи іншим органом виконавчої влади. Зрештою, використання медіації як добровільного і конфіденційного процесу розв'язання адміністративної суперечки, в якому нейтральна третя особа – медіатор – допомагає сторонам швидше досягнути домовленості, здійснюється за їхньою взаємною згодою у межах позасудового вирішення

адміністративного спору. Особливо ефективним цей альтернативний спосіб вирішення суперечки є для фізичних осіб, бізнесменів та органів публічної адміністрації.

З огляду на це, переконана, що слід доповнити законодавче визначення медіації [7] як юридичної посередницької діяльності, що здійснюється у позасудовій формі і основна функція якої полягає у вирішенні конфлікту (суперечки) на досудовому етапі шляхом примирення сторін конфлікту і максимального задоволення інтересів обох сторін, з виробленням рішення, що є прийнятним та позитивним для усіх зацікавлених сторін. Зрештою, застосування медіатора як довірливої сторони усіх учасників адміністративної суперечки допомагає у певній конфліктній ситуації адаптуватись до змін, які відбуваються на кількох рівнях одночасно: на психологічному, емоційному, соціальному, правовому і економічному. Тому можна погодитися із зауваженням О. Белінської, що, оскільки для сторін правової суперечки головним бажанням повинно бути досягнення мети вирішення непорозуміння, у функції медіатора не входить обов'язок прийняття конкретного рішення, його основне завдання – допомогти сторонам у вирішенні їхнього конфлікту, адже часто предмет суперечки є лише видимою причиною конфлікту [8, с. 161]. При цьому є можливість зберегти конфіденційність інформації, яку не завжди сторони конфлікту хочуть оприлюднювати у суді, що також сприяє підвищенню ефективності спілкування усіх сторін. Кожна зі сторін має можливість подати своє бачення суті адміністративної суперечки, після чого медіатор визначає теми переговорного процесу, зазначаючи важливі моменти, пріоритетність питань, які потрібно розв'язати, і узгоджує зі сторонами конфлікту дорожню карту вирішення адміністративної суперечки. Разом із тим залишається можливість зафіксувати документально досягнуті моменти узгодження позицій сторін суперечки. У принципі, сторони конфлікту самі вирішують, за яких умов вони будуть укладати угоду чи припинити медіацію [9].

Якщо ж угода про досягнення вирішення адміністративної суперечки шляхом медіації була підписана, тобто усі сторони конфлікту задоволені результатом роботи над розв'язанням проблеми і погоджуються із запропонованим медіатором шляхом вирішення правового конфлікту, то добровільність підписання такої угоди стає ще одною запорукою і гарантією її безумовного виконання двома сторонами конфлікту. Саме тому у зарубіжній практиці, особливо у США, врегулювання приватно-правових

суперечок за допомогою медіації розглядається як найбільш прогресивна форма позасудового вирішення правових конфліктів. З іншого боку, використання медіації як певної правової процедури може допомогти суб'єкту виконавчої влади застосовувати різноманітні заходи впливу до інших суб'єктів адміністративних правовідносин, що, у свою чергу, пришвидшить знаходження раціонального шляху задоволення інтересів усіх сторін адміністративної суперечки. Наприклад, у Європейському кодексі поведінки медіатора закріплені такі принципи медіації: компетентність; незалежність; безсторонність та конфіденційність медіатора [10].

Медіаційна процедура на досудовому етапі вирішення правового конфлікту має застосовуватися до того часу, коли адміністративний судовий орган визначить свою позицію щодо адміністративної справи і викладе її у відповідному правовому акті. Крім того, адміністративно-правова суперечка, підвідомча адміністративному суду, може виникнути у зв'язку з дією або бездіяльністю державного органу у сфері управління, що відображається в об'єктивованому правовому акті (постанові, рішенні, відповіді). Отже, право застосування процедури медіації насамперед повинне бути закріплене за тим суб'єктом адміністративних правовідносин, суб'єктом скарги, який вважає, що його права чи свободи порушені певною адміністративною дією однієї зі сторін адміністративної суперечки.

Очевидно, що медіатор повинен бути наділений сторонами, які до нього звертаються, спеціальними повноваженнями щодо вирішення кожної окремої категорії адміністративно-правової суперечки. Отже, для кожної категорії адміністративних суперечок слід встановлювати індивідуально визначені повноваження медіатора. Крім того, як пропонує Г. В. Татаренко, варто передбачити у національно-правовій системі України окремий інститут судді-медіатора, в якому медіатором виступає спеціально акредитований суддя-медіатор, однак не той, що розглядає справу. У цьому напрямі працює і Національна асоціація медіаторів України, створена у 2019 р., впроваджуючи вивчення єдиних стандартів базового навчання у процес підготовки правових медіаторів. Працює і створений при Києво-Могилянській бізнес-школі Український центр медіації, завдання якого полягає у навчанні медіаторів та наданні послуг незалежним медіаторам [11].

Загалом, робота медіатора є певним трудовим процесом, в якому можна визначити такі етапи: відкриття справи та підготовка до її розгляду; виступ медіатора; проведення

переговорів і вирішення конфліктів; застосування медіаторської етики, включаючи будь-які відповідні етичні стандарти, що існують у цій сфері. Зазначають, що навички медіатора повинні охоплювати такі основні питання, які мають бути реалізовані у практичній сфері розв'язання адміністративної суперечки, а саме: навички слухання та комунікативні стратегії, зокрема навички управління процесами, включаючи, але не обмежуючись, використання спільних та приватних зустрічей; стратегії переговорів і навички управління змістом суперечки; шляхи реагування на різноманітну поведінку сторін [12].

Таким чином, медіатор виступає як активна третя сторона адміністративного спору, що контролює процес прийняття компромісного рішення, прийнятного для усіх сторін конфлікту, сприяє реалістичній оцінці ситуації сторонами конфлікту та прийняттю адекватного рішення, зменшує емоційне напруження та ін. [13, с. 156]. При цьому, як зазначає Г. Єрбоменко, основною відмінністю медіації від інших способів вирішення правових спорів є зосередження уваги сторін, у тому числі й медіатора, передусім на досягненні загальноприйнятого співвідношення рівня задоволеності інтересів сторін конфлікту [14].

Отже, застосування медіації як способу вирішення адміністративних суперечок може допомогти вирішити сучасні проблеми, що спостерігаються в українському судочинстві, зокрема адміністративному. Однією з причин такого становища є те, що, наприклад, законодавство про оскарження в судовому порядку рішень і діяльності органів управління, посадових осіб, які порушують права і свободи громадян та юридичних осіб, як і раніше, відносить справи даної категорії до підсудності адміністративних судів. Разом із тим судовий контроль у сфері діяльності виконавчої влади і місцевого самоврядування, як свідчить правова практика, в Україні є надто обмеженим, і це притому що порушення владою прав і свобод громадян має широкий спектр судового розгляду.

Якщо враховувати, що з кожним роком кількість подання справ в адміністративні суди про адміністративні суперечки між громадянами і юридичними особами, до державних органів та органів місцевого самоврядування, що виникають внаслідок порушення прав і свобод фізичної та юридичної особи, зростає, то необхідність створення інституту адміністративної медіації в Україні постає особливо гостро. Ось чому введення у широку правову практику інституту правової медіації – системи спеціалізованих правових товариств, які будуть захищати права громадян і юридичних осіб, – є нагальним і актуаль-

ним. Розвиток правової медіації, в тому числі і для вирішення адміністративних суперечок, стає складовим елементом судово-правової та адміністративної реформи, про які так багато говориться у сучасному суспільстві. Врешті-решт, досвід впровадження медіації в адміністративній юстиції зарубіжних країн показує, що раціонально побудована система правової медіації стає додатковим ефективним механізмом захисту прав громадян та юридичних осіб, сприяє вдосконаленню правової держави та принципу поділу влади.

#### Висновки.

Проблема створення системи правових медіаторів, визначення їхньої діяльності у національному правовому дискурсі, зокрема в адміністративній юстиції, є дуже актуальною і потребує подальшого її законодавчого врегулювання. Застосування процедури медіації в українській судово-правовій реформі спрямоване на подальше формування демократичної правової держави, яка гарантує повагу та гідність особи, її права і свободи, справедливість у вирішенні будь-яких правових конфліктів. Медіація повинна стати одним з основних гарантів дотримання принципів правової держави, допомогти судовій владі як універсальному інституту правового захисту прав і свобод громадян та юридичних осіб. Зокрема, надзвичайно важливим у застосуванні медіації має стати стовідсоткове виконання прийнятих рішень, запропонованих медіатором, що, своєю чергою, буде впливати на підвищення авторитету правових медіаторів та правової медіації як інституту та процедури вирішення правових суперечок.

#### Список використаних джерел:

1. Боженко Н. В. Впровадження медіації в адміністративних судах України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Ч. 1. С. 45–48.
2. Муза О. В. Деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4 (40). С. 239–244.
3. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
4. Сидельніков О. Д. Проблематика примирення сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 21 с.
5. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві України. URL: [www.gromada.lviv.ua/analytic/587](http://www.gromada.lviv.ua/analytic/587) (дата звернення: 04.10.2020).
6. 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.

7. Про медіацію : проект Закону України № 3665 від 17 грудня 2015 року. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57463](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463) (дата звернення: 04.10.2020).

8. Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої Ради юстиції*. 2011. № 1(5). С. 158–173.

9. Єрмоєнко Г. Перспективи розвитку медіації в Україні. URL: <http://www.ukrmediation.com.ua/files/content/Perspectuvy.pdf> (дата звернення: 04.10.2020).

10. Європейський кодекс поведіння медиаторів. URL: <https://mediation-eurasia.pro/>

[mezhdunarodnye-dokumenty/evropejskij-kodeks-povedeniya-dlja-mediatorov](http://mezhdunarodnye-dokumenty/evropejskij-kodeks-povedeniya-dlja-mediatorov) (дата звернення: 04.10.2020).

11. Український центр медіації. URL: <http://www.ukrmediation.com.ua/ua> (дата звернення: 04.10.2020).

12. Training Program Requirements. URL: <https://www.immediation.org/training/training-program-requirements> (дата звернення: 04.10.2020).

13. Кафарський В. В. Медіація в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3(6). С. 152–165.

14. Єрмоєнко Г. Медіація – альтернативний спосіб розв'язання конфліктів, або і вівці цілі, і вовки не голодні. *Маркетинг в Україні*. 2011. № 5. С. 67–70.

### **Mariia Blikhar. Mediation as a way to resolve administrative disputes**

*Dispute resolution in the field of administrative justice remains relevant during the judicial reform in Ukraine, which consists, in particular, in amending the Constitution of Ukraine, the adoption of new procedural codes and the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges", aimed at streamlining the relationship between the parties to legal conflicts. The judiciary is one of the main guarantors of compliance and implementation of legal provisions, because the resolution of legal conflicts through court decisions is a universal means of legal protection of the rights and freedoms of both citizens and legal entities. However, the statistics of court decisions, the workload of courts and the length of litigation suggest that the resolution of legal conflicts, and especially in administrative law, through the judiciary, cannot be the only way to resolve legal disputes. That is why resolving the issue of relieving the judiciary is relevant for the use of mediation as an alternative way of resolving disputes or conflicts. In addition, the use of mediation as an alternative to litigation and resolution of legal conflicts is fully consistent with the right by any means not prohibited by law to protect their rights and obligations from violations and unlawful encroachments, which is enshrined in Part 5 of Art. 55 of the Constitution of Ukraine. Insufficient use of mediation as a way to resolve legal conflicts, including administrative ones, is low awareness of the advantages of this method of resolving legal conflicts and its advantages over the traditional judicial method of resolving legal disputes, insufficient legal regulation of mediation in Ukrainian legislation, lack of sufficient professional mediators who could provide quality mediation services, conservatism of both lawyers and participants in the administrative process at the moment of development of the legal system in Ukraine. With this in mind, the aim of the article is to study the institution of mediation as a way to create an alternative way of administering justice.*

**Key words:** mediation, administrative disputes, legal conflicts, administrative legal relations, administrative justice, administrative law.