

*Рябченко Я. С.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

РОЛЬ МЕДІАЦІЇ ПІД ЧАС ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН ТА ЇЇ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. У статті досліджується правове регулювання такого інструменту захисту суб'єктивних прав учасників адміністративних відносин, як медіація. Автор розглядає ряд нормативно-правових актів, у яких закріплено нормативні основи застосування такого інструменту захисту, як медіація. Звернено увагу на законопроект про медіацію, де зазначено, що термін медіація – це добровільна, позасудова, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів. Метою цього законопроекту є запровадження інституту медіації в суспільстві, поширення практики мирного вирішення спорів позасудовими методами та забезпечення збалансованих взаємовідносин між інститутом медіації та судовою системою. Також доводиться, що медіація – це позасудова структурована процедура врегулювання спорів шляхом переговорів його учасників за допомогою нейтрального посередника-медіатора, а адміністративна медіація – це один з інструментів захисту суб'єктивних публічних прав учасників адміністративних відносин із залученням адміністративного медіатора, який допомагає улагодити публічний конфлікт – відновити порушені цінності приватної особи за умови дотримання публічного інтересу. Своєю чергою медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів широко застосовується в усьому світі, насамперед у США, Австралії та Європі. Навіть більше, у багатьох країнах вона закріплена законодавчо. Зокрема, в таких країнах, як Білорусія, Росія, Казахстан, вже є профільний закон, яким запроваджено інститут медіації та визначено правові засади надання послуг з медіації, практики мирного врегулювання спорів позасудовими методами, що забезпечує баланс взаємовідносин між судовою системою та інститутом медіації та має багато переваг порівняно з судовим вирішенням суперечок. Автор доводить, що результати численних досліджень переконують про запровадження медіації в Україні, оскільки остання сьогодні є одним з актуальних напрямів реформування системи доступу громадян до справедливого правосуддя та ефективним засобом зниження конфліктного потенціалу суспільства загалом. Необхідність впровадження медіації в правову систему України є очевидною.

Ключові слова: альтернативне вирішення спорів, медіація, правове регулювання, законопроект, інструмент захисту, суб'єктивні права, учасники адміністративних відносин, медіатор.

Постановка проблеми. Досягнення компромісу між органами публічної адміністрації та громадянином є одним із пріоритетів діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Останнім часом дедалі частіше зустрічається практика

альтернативного вирішення правових спорів без звернення до суду. Одним із провідних серед інструментів захисту суб'єктивних публічних прав учасників адміністративних відносин є медіація.

Попри відсутність спеціального формалізованого законодавства, Україна має досвід застосування цього інструменту захисту, що підтверджує високу ефективність процедури медіації у процесі вирішення спорів. Значимість вирішення адміністративних спорів за допомогою медіації в захисті прав громадян є очевидною. Цей інструмент захисту дає змогу забезпечити якісне, своєчасне вирішення адміністративних спорів із найменшими витратами та збереженням конфіденційності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Попри актуальність зазначеної проблеми, у юридичній науці медіації приділяється недостатньо уваги. Зокрема, питання щодо ролі медіації досліджували лише окремі науковці, в працях яких окреслюються основні ознаки медіації як важливого та дієвого способу альтернативного вирішення спорів та наголошується на необхідності прийняття законодавства у цій сфері, а також визначаються його майбутні концептуальні засади. Так, уваги потребують праці Т.С. Кисельової, Г.В. Єрьоменко, Є.Р. Бершеди, С.Ф. Демченка, В.В. Резнікової, А.П. Гаврилішина, В.В. Землянської, Н. Мазаракі та інших. Ці роботи складають наукову базу для подальшого дослідження медіації в Україні, фактично започатковують наукову дискусію щодо перспектив її законодавчого врегулювання.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 4 ст. 55 Конституції України держава гарантує можливість кожному будь-якими не забороненими законом способами захищати свої права. Окрім цього, ст. 124 Конституції України встановлено, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору [1]. Це, безумовно, є конституційним підґрунтям здійснення медіації. Однак з метою створення законодавчого підґрунтя для успішного розвитку медіації в Україні вважаємо за необхідне прийняття відповідного закону, що розширить альтернативні способи вирішення спорів, дасть можливість сторонам врегулювати спір в позасудовому порядку та сприятиме вдосконаленню в Україні інструментів захисту прав людини і громадянина.

На цей час розроблено Міністерством юстиції України на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України проект закону «Про медіацію» [2]. У цьому законопроекті дається визначення терміна медіація як добровільна, позасудова, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються

врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів; метою цього законопроекту є запровадження інституту медіації в суспільстві, поширення практики мирного вирішення спорів позасудовими методами та забезпечення збалансованих взаємовідносин між інститутом медіації та судовою системою.

У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженій Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, серед заходів, якими передбачається підвищення ефективності судової системи, пропонується: «розширення способів альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації і посередництва, розширення переліку категорій справ, які можуть вирішуватися третейськими судьями або розглядатися судами у спрощеному провадженні; запровадження ефективних процесуальних механізмів для попередження розгляду справ за відсутності спору між сторонами; вивчення доцільності введення мирових суддів» [3].

Сьогодні законодавство України містить багато норм щодо сприяння примиренню сторін. Такі положення передбачені у Господарському процесуальному кодексі України, Цивільному процесуальному кодексі України, Кодексі адміністративного судочинства України, Сімейному кодексі України, Кримінальному кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України тощо. Саме завдяки медіації сторони можуть швидко досягти примирення.

Основні аргументи доцільності застосування медіації в адміністративному праві ґрунтовно викладені в Рекомендації (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-особами від 5 вересня 2001 року [4]. Насамперед у ній зауважується, що «судові процедури на практиці не завжди найпридатніші для врегулювання адміністративних спорів; що широке використання альтернативних засобів урегулювання адміністративних спорів дасть змогу підійти до розв'язання цих проблем і наблизить адміністративні органи до громадськості; що основними перевагами альтернативних засобів урегулювання адміністративних спорів можуть бути, залежно від справи, більш прості та гнучкі процедури, що вможливають швидше й дешевше врегулювання спору, дружнє врегулювання, врегулювання спорів за участю експертів, вирішення спорів на засадах справедливості, а не тільки відповідно до суворих правових норм, і більш широкі межі розсуду».

У цій же Рекомендації визначено умови застосування медіації для врегулювання спорів між адміністративними органами й сторонами-особами: «в певних випадках має існувати змога урегулювання адміністративних спорів іншими засобами, ніж судові; адміністративні органи чи сторони – приватні особи не мають вдаватися до альтернативних засобів як до способу ухилитися від їхніх зобов'язань або верховенства права; альтернативні засоби в усіх випадках мають припускати судовий контроль, оскільки він є остаточною гарантією захисту прав як користувачів, так і адміністрації; засоби, альтернативні судовому процесу, мають забезпечувати дотримання принципів рівності й неупередженості й прав сторін».

Слід зазначити, що розробка нормативно-правової бази для запровадження медіації триває вже не перший рік. Так, за останні 10 років спостерігається висока активність суб'єктів

законодавчої ініціативи, спрямованої на врегулювання в Україні медіації. Така законодавча ініціатива є позитивним явищем для України. Медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів широко застосовується в усьому світі, насамперед у США, Австралії та Європі. Навіть більше, у багатьох країнах вона закріплена законодавчо. Зокрема, в таких країнах, як Білорусія, Росія, Казахстан, вже є профільний закон, яким запроваджено інститут медіації та визначено правові засади надання послуг з медіації, практики мирного врегулювання спорів позасудовими методами, що забезпечує баланс взаємовідносин між судовою системою та інститутом медіації, має багато переваг порівняно з судовим вирішенням суперечок.

У державах Європейського Союзу медіація розглядається не тільки як спосіб альтернативного вирішення спорів, де вже виник конфлікт, а й як спосіб, який використовується для запобігання виникненню спору (конфлікту) у майбутньому, що, безумовно, розширює межі застосування медіації. Самі сторони спору, а також посередники (медіатори) мають право вибору найбільш дієвих способів для вирішення спірних ситуацій у кожному конкретному випадку, створюючи прецеденти. Тому очевидно, що нормативна імплементація цього інституту є необхідною та наразі актуальною.

Потреба у правовому регулюванні медіації сьогодні зумовлена різними факторами, зокрема необхідністю:

- сприяння підвищенню поінформованості населення про медіацію та формування довіри до цієї процедури завдяки правовій визначеності сутності процедури, ролі медіатора, прав та обов'язків її учасників тощо;
- легалізації професії медіатора та відповідного виду діяльності;
- налагодження взаємодії з судами та іншими органами з питань передання справ на медіацію;
- забезпечення реалізації норм процесуального законодавства щодо неможливості допиту медіатора як свідка про відомості, які стали йому відомі під час медіації;
- забезпечення дотримання Україною зобов'язань за Сінгапурською конвенцією [5, с. 301].

Медіація не є новим явищем у сучасному правовому полі. Вона має довгу історію та розвивалася ще із часів стародавніх цивілізацій. Поява та еволюція медіації нерозривно пов'язані з розвитком суспільства, трансформацією основних філософських ідей та поглядів, тому моделі та підходи до розуміння медіації зазнають змін та адаптуються до потреб суспільства. Так, за доби раннього середньовіччя в Європі, в умовах розвалу інститутів римської імперської влади посередництво та медіація були, по суті, основними способами вирішення конфліктів. Перехідний від Риму до середньовіччя період навіть називають добою медіації. У праві середньовічної Англії, в англо-саксонський його період, в обох порядках вирішення спорів – судовому та арбітражному, сторони були уповноважені спочатку врегулювати свій спір за допомогою медіаторів (ними нерідко ставали судді) й укласти полюбовну угоду (*amicable agreement*) [6, с. 38]

Додамо, що в Україні зареєстровано два важливі громадських об'єднання: Громадська спілка «Українська академія медіації» (УАМ) [15] та громадська організація «Національна асоціація медіаторів України» (НАМУ) [7]. Протягом п'яти років представниками УАМ було організовано та проведено близько 200 різноманітних просвітницьких заходів для суддів,

адвокатів, юристів, медіаторів, студентів, школярів, громадян, представників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій. Найбільш масштабним заходом УАМ є щорічний всеукраїнський форум «Медіація і право», який проводиться в червні в м. Одесі. Українська академія медіації також відома тим, що сприяла відкриттю та здійснює забезпечення діяльності перших в Україні кабінетів медіації, відкритих у будівлях судів та на базі системи безоплатної правової допомоги.

Громадська організація «Національна асоціація медіаторів України» об'єднує медіаторів та опікується забезпеченням якості медіаційних послуг шляхом запровадження стандартів навчання та практики медіаторів, унормування їх діяльності тощо. На цей час НАМУ вже розроблено Кодекс етики медіатора та Стандарти навчання базовим навичкам медіатора. Попри те, що ці стандарти є обов'язковими лише для членів НАМУ, дедалі більше організацій та медіаторів добровільно приєднуються до них шляхом підписання відповідних декларацій. НАМУ надає всіляку методичну і консультативну допомогу іншим організаціям, що займаються розвитком медіації, та веде реєстр медіаторів на своєму сайті.

Найбільш потужними організаціями, створеними в період 2015–2019 рік, є Громадська організація «Львівський центр медіації» [8], яка щорічно проводить Львівський форум медіації, Громадська організація «Ліга медіаторів України» [9], яка забезпечує реалізацію волонтерського проєкту з сімейної медіації у різних районах м. Києва, Громадська організація «Асоціація сімейних медіаторів України» [10], яка докладає зусиль до формування стандартів навчання та практики сімейної медіації. Це все підтверджує, що інтерес до медіації активно зростає, вона вже набула широкого поширення в Україні.

Як зазначає Д. Проценко, медіація в Україні починає діяти і для цього необхідно забезпечити певні умови: насамперед внести зміни до процесуальних нормативно-правових актів для скасування перешкод у проведенні присудової медіації. Проте необхідно стримати надмірне і завчасне регулювання ще не сформованої галузі, аби не припинити й не обмежити її розвиток [11].

Такої самої позиції дотримується і В. Землянська, яка, аналізуючи рівень вітчизняного судочинства, зазначає, що наші суди не справляються з тією кількістю справ, які до них надходять, провадження в справі деколи триває роками, часто судові вироки не виконуються, а рівень довіри до судової системи загалом є дуже низьким [12].

Зазначимо, що медіація в адміністративному праві – це позасудова процедура з вирішення спору між органами державної влади чи місцевого самоврядування та приватними особами. Така процедура зазвичай спрямована на мирне вирішення публічно-правових спорів, налагодження діалогу між громадянами та органами влади, розвантаження адміністративних судів.

Результати численних досліджень переконують, що медіація є не тільки доволі ефективним засобом розвантаження судової системи, а, відповідно, й зменшення витрат з бюджету держав, але й засобом мінімізації ризиків виникнення конфліктів у суспільстві, демократизації суспільних відносин, розвитку правової свідомості та культури, що викликає високу довіру до судової гілки влади [13, с. 154].

Медіація є суспільно необхідним інструментом в арсеналі правових засобів, призначених для вирішення спорів у суспільстві. Вона не лише уможливує сторонам «пониження темпе-

ратури» конфлікту та досягнення компромісу, а й допомагає зберегти рівновагу між індивідуальними та суспільними інтересами. Медіація не замінює державне правосуддя, не порушує конституційне право особи на судовий захист, а тільки сприяє правосуддю в його завданні як щодо вирішення індивідуальних протиріч правовим шляхом, так і щодо відновлення балансу в усьому суспільстві [14, с. 7].

Висновки. Результати численних досліджень переконують, що запровадження медіації в Україні сьогодні є одним з актуальних напрямів реформування системи доступу громадян до справедливого правосуддя та ефективним засобом зниження конфліктного потенціалу суспільства загалом. Необхідність впровадження медіації в правову систему України є очевидною. Медіація є основою альтернативного врегулювання спорів.

Здійснений аналіз свідчить про те, що прийняття спеціального законодавчого акту – Закону України «Про медіацію», обсяг та характер регулювання якого мають враховувати основоположні ідеї та особливості медіації, є не тільки ефективним засобом розвантаження судової системи, але й засобом мінімізації ризиків виникнення конфліктів у суспільстві, демократизації суспільних відносин, розвитку правової свідомості та культури.

Зазначено, що попри повільний та невизначений процес прийняття закону, проєкт Закону України «Про медіацію» від 19 травня 2020 року, його положення є орієнтирами для розуміння процедури медіації. У проєкті закону пропонується наступне визначення медіації: добровільна, позасудова, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів; метою цього законопроєкту є запровадження інституту медіації в суспільстві, поширення практики мирного вирішення спорів позасудовими методами та забезпечення збалансованих взаємовідносин між інститутом медіації та судовою системою.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про медіацію: проєкт закону України від 19 травня 2020 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877 від 19 травня 2020 року.
3. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. Указ Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#Text>.
4. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і приватними сторонами. URL: http://sc.gov.ua/en/rekomendaciji_komitetu_ministriv_radi_jevropi.html.
5. Медіація у професійній діяльності юриста: підручник / авт. кол.: Т. Білик, Р. Гаврилюк, І. Городиський [та ін.]; за ред. Н. Крестовської, Л. Романадзе. Одеса: Екологія, 2019. 456 с.
6. Sanchez V. A. Towards a History of ADR: The Dispute Processing Continuum in Anglo-Saxon England and Today. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*. 1996. Vol. 11:1. URL: https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/79734/OSJDR_V11N1_001.pdf?sequence=1.
7. Національна асоціація медіаторів України. URL: <http://namu.com.ua>.
8. Львівський центр медіації. URL: <http://mediation.lviv.ua/>.
9. Ліга медіаторів України. URL: <http://limu.org.ua/>.
10. Асоціація сімейних медіаторів України. URL: <http://afmu.org.ua/>.

11. Проценко Д. Медіація в Україні зайшла, і це – факт. Тепер їй треба дати можливість проявитися. *Юридична газета*. № 6 (141). 12 лютого 2008 року. URL: www.yur-gazeta.com.
12. Землянська В. Альтернатива судам – належить вам. *Юридична газета*. № 17 (101) 26 квітня 2007 року. URL: www.yur-gazeta.com.
13. Кафарський В.В. Медіація в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 3 (6), 2014.
14. Корінний С. О. Впровадження медіації в адміністративний процес. Автореф. дис. на здобуття ступеня к.ю.н. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, Ужгород, 2019. 22 с.
15. Українська академія медіації. URL: <http://mediation.ua>.

Ryabchenko Ya. Role of mediation uring defence of subjective of public laws of participants of administrative relations and her legal adjusting

Summary. In the article the legal adjusting of such instrument of protection of subjective rights for the participants of administrative relations is investigated as mediation and reveal of her role. An author examines the row of normatively-legal acts in that normative bases of application of such instrument of defence are envisaged as mediation. Paid attention to bill about mediation, where it is marked that a term of mediation is the voluntarily, extra-judicial, confidential, structured procedure, during what side by means of neurohumor (neurohumors) try to settle a conflict (dispute) by negotiations. The aim of this bill is an input of institute of mediation in society, distribution of practice of peaceful decision of spores by extra-judicial methods and providing of the balanced

mutual relations between the institute of mediation and judicial system. It will be also, that mediation is the extra-judicial structured procedure of settlement of spores by the negotiations of his participants by means of neutral mediator-neurohumor, and administrative mediation – one of instruments of protection of equitable public rights of participants of administrative relationships with bringing in of administrative neurohumor that helps to settle a public conflict – to renew the broken values of private person on condition of observance of public interest. In turn, mediation as an alternative method of decision of spores is widely used in the whole world, first of all in the USA, in Australia and Europe. What be more, in many countries she is envisaged legislatively. In particular, in such countries as Belarus, Russia, Kazakhstan already is profile law that is enter the institute of mediation and legal principles of grant of services are certain in mediation, practices of peaceful settlement of spores by extra-judicial methods, that provides balance of mutual relations between the judicial system and institute of mediation and has many advantages comparatively with the court decision of spores. An author proves that the results of numerous researches convince about the input of mediation in Ukraine, as the last, for today, is one of actual directions of reformation of the system of access of citizens to the just justice and by the effective means of decline of conflict potential of society on the whole. A necessity of introduction of mediation for the legal system of Ukraine is obvious.

Key words: alternative dispute resolution, mediation, legal regulation, legal act draft, instrument of protection, subjective rights, participants in administrative relations, mediator.