

**Васильченко Н. О.,**  
аспірант Наукового відділу проблем публічного права  
Науково-дослідного інституту публічного права

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ МЕДІАЦІЇ В УКРАЇНІ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF SUBJECTS OF MEDIA IN UKRAINE

У статті з'ясовано адміністративно-правовий статус суб'єктів медіації в Україні. Досліджено медіацію як альтернативний спосіб вирішення правових спорів, проаналізовано статус суб'єктів медіації в Україні. Встановлено, що сутність медіації полягає у тому, що: медіація є добровільним процесом, під час якого третя особа, котра має бути безсторонньою, допомагає сторонам вирішити їх спір; незалежна третя сторона з відповідною кваліфікацією, знаннями та досвідом – медіатор – керує процесом переговорів і допомагає сторонам знайти взаємовигідне рішення.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративно-правовий статус, досудове вирішення спорів, медіація, суб'єкти медіації.

В статье выяснено административно-правовой статус субъектов медиации в Украине. Исследована медиация как альтернативный способ разрешения правовых споров, проанализирован статус субъектов медиации в Украине. Суть медиации заключается в том, что: медиация является добровольным процессом, во время которого третье лицо, должно быть беспристрастным, помогает сторонам решить их спор; независимая третья сторона с соответствующей квалификацией, знаниями и опытом – медиатор – руководит процессом переговоров и помогает сторонам найти взаимовыгодное решение.

**Ключевые слова:** административное право, административно-правовой статус, досудебное решение споров, медиация, субъекты медиации.

The article clarifies the administrative and legal status of mediation subjects in Ukraine. It is proved that mediation is one of the forms of solution of administrative-legal disputes. As a result of the study, it was found that mediation is the best way to solve conflicts as the most extreme contradictions that are the source of social development. It is also established that the essence of mediation is that: mediation is a voluntary process, during which a third person who is to be impartial, helps the parties to resolve their dispute; an independent third party with appropriate qualifications, knowledge and experience – a mediator, manages the negotiation process and helps the parties find a mutually beneficial solution.

**Key words:** administrative law, administrative-legal status, pre-trial settlement of disputes, mediation, subjects of mediation.

**Постановка проблеми.** Становлення в Україні правової держави неможливе без проведення судової реформи, під час якої першочергового значення набуває питання чесного та прозорого забезпечення конституційного права особи на захист, найбільше це стосується відносин із державними установами. Враховуючи це, найбільш актуальними стають питання щодо удосконалення порядку вирішення адміністративно-правових спорів. Адміністративна юстиція є однією з соціальних технологій вирішення спорів, що виникають з адміністративно-правових відносин. У цьому контексті перед українським правознавством стоїть завдання не лише концептуального осмислення оптимальних організаційних і процесуальних форм адміністративної юстиції, але і теоретичної інтерпретації адміністративного спору як його предмету. Однією з форм вирішення адміністративно-правових спорів є медіація. Сьогодні особливої актуальності здобуває визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів медіації в Україні, чому присвячена ця стаття.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями медіації в адміністративному судочинстві займалися такі провідні науковці, як А.Н. Азарнова, С.С. Білуга, С.Т. Йосипенко, М.М. Лазаренко, В.В. Кафарський, З.В. Красіловська, В.М. Кузьмишин, О.М. Спектор, Г.О. Ульянова та ін. Проте сьогодні особливої актуальності набуває з'ясування адміністративно-правового статусу суб'єктів медіації в Україні.

**Мета статті** – з'ясувати адміністративно-правовий статус суб'єктів медіації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Медіація як альтернативний спосіб вирішення правових спорів, як діяльність щодо вирішення правових конфліктів становить певну сферу суспільної діяльності, яка регулюється правом, а тому про медіацію загалом ми можемо говорити і як про соціальний інститут, і як про правовий. Доцільність існування медіації сьогодні не викликає сумнівів, адже йдеться про об'єктивну та суб'єктивну соціальну потребу. Так, відповідно до об'єктивної потреби медіація є допоміжною для правосуддя системою, яка дозволить розвантажити судову систему, а також забезпечити її належне функціонування. Суб'єктивна ж потреба надасть можливість вибору певного способу вирішення конфлікту. Правознавці вважають, що медіація – це не просто засіб ведення переговорів, а й дієвий принцип соціального порядку, направлений на культурне вирішення конфлікту та взаємодію сторін (допомагає ретельно вивчити причини конфлікту та знайти взаємовигідне рішення).

В Україні не існує спеціального законодавства, що регулює здійснення медіації. Але водночас не існує і жодної формальної заборони з боку держави сторонам здійснювати медіацію [1, с. 156]. Відповідно до ч. 4 ст. 55 Конституції України держава гарантує можливість кожному будь-якими не забороненими законом способами захищати свої права [2]. Водночас ст. 17 Кодексу адміністративного судочин-

ства України визначено, що сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом [3].

У зв'язку з тим, що майже всі спори в Україні розглядаються саме судами, наявний високий показник звернень до суду, у зв'язку з чим можна дійти висновку, що наша правова система не пропонує своїм громадянам ефективних позасудових способів урегулювання спорів. Порівняно з судовим або третейським процесом, де рішення приймаються суддею або третейським суддею, медіація має суттєві переваги, а саме: економію часу та коштів, мінімум формальних чинників і впливу держави, досягнення виключно самими сторонами взаємоприйняттого рішення, добровільність і неупередженість процедури, велику ймовірність добровільного виконання сторонами домовленостей, збереження партнерських відносин між сторонами. Завдяки використанню процедури медіації з'являється фактична перспектива звільнення судів від значного навантаження у зв'язку із розглядом незначної тяжкості справ, їх зосередження на більш важливих справах, також підвищення ефективності системи правосуддя взагалі.

Термін «медіація» походить від грецького терміна «medos» (нейтральний, незалежний), а також від таких латинських термінів, як «mediatio» (посередництво) та «mediate» (бути посередником у спорі) [4]. Медіація – структурований процес, незалежний від його назви або посилання на нього, за допомогою якого двоє або більше сторін спору намагаються самостійно, на добровільній основі, досягти згоди для вирішення спору за підтримки медіатора [5].

Г. Ульянова також доримується подібної позиції і визначає медіацію як процес переговорів, коли до вирішення спірного питання залучається нейтральна сторона – медіатор (посередник), який веде цей переговорний процес, вислуховує аргументацію сторін щодо суті спору й активно допомагає сторонам зрозуміти свої інтереси, оцінити можливість компромісів і самостійно прийняти рішення, яке задовольнить усіх учасників переговорів [6, с. 66].

Ю.Д. Притика визначає медіацію як переговори між двома конфліктуючими сторонами за участю посередника, що має необхідні навички, досвід, освіту для того, щоб допомогти сторонам дійти згоди у врегулюванні їхнього спору [7, с. 87].

Комісією ООН з міжнародного торгового права був розроблений Типовий закон «Про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру», рекомендований в 2002 р. Генеральною Асамблеєю ООН. У ст. 1 Типового закону Комісії ООН з міжнародного торгового права наведено формальне визначення погоджувальної процедури, згідно з якою погоджувальна процедура – це «процедура, в рамках якої сторони залучають третю особу або осіб («посередника») з метою надання ними допомоги у мирному врегулюванні спорів, що виникають із приводу договірних чи інших правових відносин, або пов'язані з ними. Міровий посередник не має права нав'язувати сторонам способи врегулювання спору» [8].

Однак ми вважаємо, що абсолютне отождошення медіації з процесом переговорів є неприпустимим, оскільки переговори є самостійним альтернативним способом вирішення спорів (якщо для переговорів характерним є «прямий» діалог обох сторін спору, то для медіації обов'язковою є участь нейтрального посередника).

У широкому розумінні визначає сутність медіації О.М. Спектор: медіація – самостійний спосіб альтернативного вирішення спорів, який полягає у забезпеченні прийняття сторонами самостійного компромісного взаємоприйняттого рішення зі спору в процесі безпосереднього чи опосередкованого спілкування за сприяння обраної сторонами за взаємною згодою незалежної третьої особи [9].

Сутність медіації полягає у тому, що: медіація є добровільним процесом, під час якого третя особа, котра має бути безсторонньою, допомагає сторонам вирішити їх спір; незалежна третя сторона з відповідною кваліфікацією, знаннями та досвідом – медіатор – керує процесом переговорів і допомагає сторонам знайти взаємовигідне рішення; медіація може виступати в різних формах, які виокремлюють у рамках окремих моделей медіації; сторони самостійно приймають рішення щодо способу вирішення спору, можуть безпосередньо впливати на її хід і результати, медіатор жодним чином не може нав'язувати їм свою позицію.

Статус суб'єктів медіації в Україні. У загальній теорії права під поняттям «правовий статус» розуміють положення суб'єкта в правовій реальності, що відображається в його взаємовідносинах з суспільством і державою. Звертаючись до поняття адміністративно-правового статусу, слід зазначити, що в науковій літературі спостерігається широкий спектр поглядів щодо його структурних елементів, проте однією з найпоширеніших є думка, що адміністративно-правовий статус – це складова частина загального статусу фізичної або юридичної особи, зміст якої становлять сукупність прав, обов'язків і законних інтересів, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечена певними гарантіями.

Враховуючи викладене, спробуємо дослідити адміністративно-правовий статус суб'єктів медіації.

Основними суб'єктами медіації є сторони і медіатор. Також до процедури медіації можуть за бажанням сторін залучатися інші особи, наприклад, представники для надання консультацій із правових питань, законні представники.

Як зазначає С.С. Білуга, суб'єктами досудового врегулювання адміністративних спорів є призначений суддя-медіатор (посередник), сторони спору, їхні представники та інші особи, котрі можуть долучатися до процедури як свідки, експерти, перекладачі тощо [10, с. 11].

Так, у всіх трактуваннях поняття медіації підкреслюється участь третьої сторони (медіатора), яка здійснює певну допомогу у налагодженні взаєморозуміння, інтереси якої не пов'язані безпосередньо з предметом непорозуміння. Активна третя сторона контролює процес, сприяє реалістичній оцінці ситу-

ації сторонами, прийняттю адекватного рішення, зменшує емоційне напруження та ін. [1, с. 156].

У Директиві ЄС 2008/52 від 21 травня 2008 р. медіатор визначений як будь-яка третя особа, до якої звертаються сторони з метою проведення медіації ефективним, неупередженим і компетентним способом, незалежно від найменування або професії, а також незалежно від того, як вказана третя особа призначається для проведення медіації та процедури проведення медіації [5].

Що стосується національного законодавства, то досі не прийнято спеціального закону, що регулює здійснення медіації та визначає правовий статус медіатора. У Кодексі адміністративного судочинства України міститься єдина згадка щодо медіаторів (ст. 66), яка стосується заборони допитувати як свідків осіб, що надають послуги посередництва (медіації) під час проведення позасудового врегулювання спору, про відомості, які стали їм відомі під час надання вканих послуг [3].

Визначення медіатора міститься в Проекті Закону України про медіацію № 3665 від 17 грудня 2015 р. Так, у ст. 2 вказаного Проекту визначено, що медіатор – незалежний посередник, який допомагає сторонам спору у його вирішенні шляхом медіації [11].

Ст. 16 Проекту № 3665 визначаються вимоги для отримання статусу медіатора. Так, медіатором може бути фізична особа, яка досягла 25 років, має вищу або професійно-технічну освіту та пройшла професійне навчання медіації, що має включати 90 академічних годин початкового навчання, в т. ч. не менше 45 академічних годин навчання практичним навичкам.

Ст. 2 Проекту Закону України про медіацію № 3665-1 від 29 грудня 2015 р. закріплює, що медіатор – це професійно підготовлений нейтральний посередник у переговорах між сторонами конфлікту (спору); а в ст. 5 вказаного Проекту розробниками пропонується визначити, що медіатором може бути фізична особа, яка досягла 21 року та пройшла професійну підготовку за напрямом «медіація» в навчальному закладі або організації в Україні або за її межами. Медіатором не може бути особа, визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною [12].

Слід зауважити, що положення проектів Закону України про медіацію різко звучують коло осіб, котрі можуть виступати як медіатори, оскільки йдеться у цьому разі виключно про професійну медіацію [13].

Крім спеціальних вимог, законодавство може встановлювати й обмеження стосовно осіб, які займаються медіаторською діяльністю. Так, у Проекті № 3665 пропонується, що не можуть бути медіатором особи, визнані судом обмежено дієздатними або недієздатними; які мають непогашену або не зняту в установленому законом порядку судимість; звільнені з посади судді, прокурора, слідчого, з державної служби або зі служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення; які перебувають на державній службі; яких виключено з реєстру медіаторів – до спливу трирічного строку [11].

Заслугує на увагу той факт, що жоден із проектів не закріплює громадянство України як умову зайняття медіаторською діяльністю. Вимога щодо національного громадянства медіатора існує в інших країнах, зокрема Польщі та Молдови.

Водночас також ми не погоджуємося із закріпленням права на надавання медіаторських послуг лише фізичним особам. Звертаючись до зарубіжного законодавства, бачимо, що можливість проведення медіації як фізичним, так і юридичним особам надає Закон Республіки Молдова «Про медіацію», Закон Республіки Білорусь «Про медіацію». У Франції послуги медіації надаються виключно громадськими організаціями, які створюються і реєструються як непідприємницькі юридичні особи. На нашу думку, зазначений досвід є позитивним і може використовуватися в національній правовій системі.

Наступною складовою частиною правового статусу є сукупність його прав та обов'язків. Розробники проекту Закону України про медіацію № 3665 права й обов'язки медіатора не визначають, водночас Проект № 3665-1 містить вказані положення.

Так, згідно зі ст. 13 Проекту № 3665-1 [12] медіатор має право:

- 1) отримувати інформацію про конфлікт, до допомоги у врегулюванні якого він запрошений, від сторін конфлікту, державних органів, посадових осіб в обсязі, необхідному та достатньому для проведення медіації;
- 2) самостійно визначати методику проведення медіації за умов дотримання законодавства про медіацію та міжнародно-визнаних етичних засад медіації;
- 3) відмовитися від проведення медіації з етичних або особистих міркувань, а також у разі конфлікту інтересів з іншими учасниками медіації;
- 4) на відшкодування витрат, здійснених для проведення медіації, у розмірі та формі, передбаченій договором про проведення медіації;
- 5) займатися своєю діяльністю на оплатній чи безоплатній основі, індивідуально або разом з іншими медіаторами, створювати юридичні особи, об'єднання медіаторів, працювати за наймом і здійснювати підприємницьку діяльність.

У свою чергу, обов'язки встановлюються ст. 14 [12], за якою медіатор зобов'язаний:

- 1) дотримуватися вимог чинного законодавства про медіацію та міжнародновизнаних етичних засад медіації;
- 2) перевірити повноваження представників та / або законних представників сторін медіації;
- 3) повідомити сторони медіації про конфлікт інтересів або інші обставини, що унеможливають його участь у медіації;
- 4) проінформувати сторони про порядок проведення та правові наслідки медіації та надавати роз'яснення щодо процедури медіації;
- 5) керувати процедурою медіації.

На нашу думку, зазначений підхід до визначення прав та обов'язків медіатора є вдалим і відповідає статусу медіатора.

По-друге, зупинимося на сторонах медіації. Так, за ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Відповідно, сторонами медіації в адміністративних правовідносинах виступають юридичні та фізичні особи та суб'єкти владних повноважень.

Саме в цьому полягає специфіка публічно-правових спорів, адже суб'єкт владних повноважень повинен діяти лише в межах наданих йому повноважень, у порядку та спосіб, встановлений Конституцією України та законами України, а тому дуже важко уявити участь органів державної влади й органів місцевого самоврядування у переговорах. Причин цієї ситуації дві: психологічна – чиновник боїться взяти на себе відповідальність за самостійне прийняття рішення щодо спору (простіше і краще дочекатися рішення суду і посилатися на нього), та юридична, яка полягає в принципі діяльності державного службовця «заборонено все, крім того, що прямо дозволено». Це звучує коло можливих варіантів вирішення спільної проблеми [14, с. 10].

Публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, часто називають немедіабельними, тобто такими, що не можуть бути вирішені шляхом застосування медіації, оскільки однією зі сторін завжди виступає суб'єкт владних повноважень [1, с. 159].

Спори з приводу адміністративних договорів є найбільш перспективною сферою застосування процедури медіації. Недостатня поширеність інституту адміністративного договору у правозастосовчій діяльності суб'єкта владних повноважень і його фрагментарне правове регулювання ускладнює визначеність позицій сторін спору та веде до нерозуміння меж взаємних поступок та альтернативних варіантів.

Водночас згідно з Висновком на проект Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 3665-1 від 29 грудня 2015 р.) Головне науково-експертне управління вважає, що досудову медіацію недоцільно застосовувати у спорах, стороною яких є держава, територіальна громада, їх органи, державні та комунальні підприємства, неповнолітні особи, особи з обмеженою дієздатністю, у розгляді справ про адміністративні правопорушення тощо [15].

Водночас правові передумови для застосування медіації під час вирішення адміністративних спорів існують.

Як слушно зауважує Л. Юхтенко, «тенденція сучасного розвитку економіки потребує від органів державної влади зміни свого ставлення до спілку-

вання з громадянами та суб'єктами господарювання і тим самим є шляхом швидшого запровадження процедури досудового врегулювання спору в адміністративній юрисдикції» [16, с. 110].

Як слушно зазначила З.В. Красіловська, у разі виникненні адміністративного спору у відносинах «громадянин» і «суб'єкт владних повноважень» саме державні органи мають бути ініціаторами процедури врегулювання спору альтернативним методом, а у разі ініціативи зі сторони фізичних чи юридичних осіб пропозиція має бути прийнята суб'єктом владних повноважень. Судовий розгляд спору повинен виступати останнім засобом захисту порушених прав [14, с. 10].

На нашу думку, вказане спірне питання можна вирішити шляхом обмеження застосування медіації, наприклад, законодачого закріплення заборони її використання в окремих публічно-правових спорах.

**Висновки.** Таким чином, на нашу думку, під медіацією у системі адміністративного судочинства слід розуміти альтернативну процедуру врегулювання публічно-правового спору, під час якої сторони, однією з яких є суб'єкт владних повноважень, залучають незалежну третю особу або осіб із метою надання допомоги у досягненні максимально ефективного рішення.

У свою чергу, до суб'єктів медіації слід відносити сторін спору, тобто фізичних і (або) юридичних осіб, їх групи, які мають протилежні матеріально-правові інтереси; медіатора (посередника), а також інших учасників, котрі беруть участь у досудовій медіації за домовленістю сторін спору (законних представників, експертів, перекладачів тощо).

Медіація є оптимальним способом вирішення конфліктів як найбільш гострих протиріч, що є джерелом громадського розвитку. Розумне і своєчасне використання примирливої процедури сприяє поступальному, еволюційному (а не революційному) розвитку громадянського суспільства. Успіх примирливої процедури в правозастосовній практиці залежить від довіри сторін як самій медіативній процедурі, так і особі медіатора, професіоналізм якого є у т. ч. і показником розвиненої, успішної медіативної практики в Україні. Добровільність участі сторін, правила проведення медіації, способи і терміни врегулювання спору, зміст медіативної угоди зумовлюються тільки на підставі внутрішньої згоди суб'єктів медіації, їх упевненості та довіри до примирливої процедури, що відбувається.

Водночас відсутність спеціального законодавства, що регулює здійснення медіації, стримує розвиток вказаного інституту та його застосування під час врегулювання публічно-правових спорів і визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів медіації в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кафарський В.В. Медіація в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3(6). С. 152–165.
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Bobrowicz M. *Mediacje gospodarcze – jak mediować i przekonywać*, Warszawa, 2004. S. 13–14.
5. Директива ЄС 2008/52/ЄС «Про деякі аспекти медіації у цивільних і комерційних справах» від 21 травня 2008 р. URL: <https://ukrmediation.com.ua/images/DOCS/Model-documents/mediation-directive-ukr.pdf>.
6. Ульянова Г.О. Актуальні питання запровадження медіації у сфері права інтелектуальної власності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2010. № 3. С. 66–68.
7. Притика Ю.Д. Зміст та класифікація принципів медіації. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 10. С. 86–92. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/bmju\\_2010\\_10\\_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/bmju_2010_10_13.pdf).
8. Про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру. Типовий закон Комісії Організації Об'єднаних Націй по праву міжнародної торгівлі. Міжнародний документ від 24 червня 2002 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_117](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_117).
9. Спектор О.М. Альтернативні способи вирішення цивільно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2012. 219 с.
10. Білуга С.С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.
11. Проект Закону України про медіацію № 3665 від 17 грудня 2015 р. 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).
12. Проект Закону України про медіацію № 3665-1 від 29 грудня 2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57620](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57620).
13. Огречук Г.О. Правове регулювання застосування медіації при вирішенні цивільно-правових спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2016. 20 с.
14. Красіловська З.В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Одеса, 2017. 23 с. URL: [http://www.oridu.odessa.ua/8/4/doc/aref\\_KRAS.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/8/4/doc/aref_KRAS.pdf).
15. Висновок на проект Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 3665-1 від 29 грудня 2015 р.) від 30 березня 2016 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57620&pf35401=381819>.
16. Юхтенко Л. Досудове врегулювання спору шляхом проведення переговорів за допомогою судді в адміністративному судочинстві: сутність та проблеми запровадження. *Юридический вестник. Law herald*. Одес. нац. юрид. акад. 2013. № 3. С. 106–112. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/urid\\_2013\\_3\\_20.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/urid_2013_3_20.pdf).