

**Кантор Н. Ю.,**  
старший викладач кафедри правознавства, соціології та політології  
Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка

## ОСОБЛИВОСТІ МЕДІАЦІЇ ПРИ РОЗВ'ЯЗАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

## FEATURES OF MEDIATION IN RESOLVING ADMINISTRATIVE AND LEGAL DISPUTES

У статті досліджено окремі особливості медіації при розв'язанні адміністративно-правових спорів. Підтверджено, що медіація як альтернатива адміністративному судочинству має низку переваг. Проаналізовано чинники, які перешкоджають застосуванню медіації у процесі вирішення спорів, що мають публічно-правовий характер. Доведено, що становлення та розвиток національної практики медіації в усіх категоріях спорів, зокрема адміністративно-правових, відповідає євроінтеграційній політиці України.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий спір, адміністративне судочинство, альтернативне врегулювання спорів, медіація, присудова медіація.

В статье исследованы некоторые особенности медиации при разрешении административно-правовых споров. Подтверждено, что медиация как альтернатива административному судопроизводству имеет ряд преимуществ. Проанализированы факторы, которые препятствуют применению медиации при разрешении споров публично-правового характера. Доказано, что становление и развитие национальной практики медиации во всех категориях споров, в частности административно-правовых, отвечает евроинтеграционной политике Украины.

**Ключевые слова:** административно-правовой спор, административное судопроизводство, альтернативное урегулирование споров, медиация, присудебная медиация.

In the article individual features of mediation are considered as solution of administrative-legal disputes. It is confirmed that mediation has a number of advantages as an alternative to administrative proceedings. Also the factors of using mediation in resolving public law disputes are analyzed. It is proved that the formation and development of national mediation practice in all categories of disputes and administrative-legal also is consistent with the European integration policy of Ukraine.

**Key words:** administrative-legal dispute, administrative legal proceedings, alternative dispute resolution, mediation, mediation judgment.

**Постановка проблеми.** Останнім часом в українському суспільстві загалом і в науковому середовищі зокрема зростає інтерес до різних способів альтернативного врегулювання спорів (англ. Alternative dispute resolution, скор. ADR), передусім медіації. Світова практика підтверджує її популярність: практично 90% усіх процедур медіації завершуються успішно для конфліктуючих сторін [11].

В Україні поняття «медіація» увійшло у вжиток понад двадцять років тому як запозичення досвіду розвинутих країн. Однак і нині зміст цього поняття, питання про можливість і доцільність запровадження медіаційних процедур є предметом дискусій науковців і юристів-практиків. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне виокремити один із проблемних аспектів цього питання – використання медіації задля розв'язання адміністративно-правових спорів. В умовах реформування адміністративного права ця проблема, безперечно, є актуальною і в теоретичному, і в практичному плані.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній юридичній науці проблема медіації останнім часом досліджується доволі активно. Усі дослідження можна умовно поділити на дві групи. Першу утворюють роботи, в яких розглядаються загальні питання сутності медіації, її принципів тощо (Н. Грень [2], Н. Крестовська [8], Н. Мазаракі [10], В. Б. Череватюк [21] та ін.). Інша група науковців акцентує на проблемах запровадження медіації

в окремих галузях права: цивільному процесуальному праві (Р.Я. Демків [3]), господарсько-процесуальному праві (В. Резнікова [16]), кримінальному процесуальному праві (Н. Турман [18]), адміністративному процесуальному праві (Н.В. Боженко [1], Т.І. Шинкар [22]) та ін. Власне, місце медіації в системі адміністративного судочинства не є остаточно визначеним, що й зумовлює необхідність його дослідження.

**Метою статті** є аналіз особливостей медіації при розв'язанні адміністративно-правових спорів.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, історія розвитку руху за альтернативне вирішення спорів починається у 1976 р. у Сполучених Штатах Америки, хоча сам термін виник ще у 60-х рр. Про це пише Ю.П. Крисюк: під час проведення національної конференції імені Р. Паунда «Причини невдоволеності населення адмініструванням системи правосуддя в США», відомої як Паундська конференція, було розроблено документи, що становлять політичну платформу руху за медіацію у США та інших країнах світу [9, с. 155].

Єдиного визначення медіації у вітчизняній юридичній науці немає – кожен науковець пропонує власну інтерпретацію цього поняття: це позасудова структурована процедура врегулювання конфлікту шляхом переговорів його учасників за допомогою нейтрального посередника-медіатора (Н. Крестовська, Л. Романадзе, Т. Барабаш) [8]; це особливий вид

посередництва, що передбачає участь третьої сторони у вирішенні конфлікту, обов'язково нейтральної, яка зацікавлена лише в тому, щоб сторони вирішили свій спір із максимальною вигодою для себе, проте не надає жодної оцінки діям і рішенням сторін конфлікту (Н. Грень [2, с. 68]), це такий альтернативний спосіб вирішення спору, що являє собою структурований переговорний процес, який здійснюється за допомогою незалежного, нейтрального та кваліфікованого посередника (медіатора), що допомагає сторонам спору самостійно, на добровільній основі, досягти згоди для вирішення спору, що відповідає інтересам кожної зі сторін спору (В.Б. Череватюк [21, с. 45]). Узагальнюючи ці та інші визначення, можна окреслити найбільш характерні ознаки медіації: 1) медіація – це альтернатива судовому порядку розв'язання спорів; 2) може застосовуватися в різних сферах правових відносин; 3) відбувається за участю третьої нейтральної сторони – медіатора; 4) є добровільною процедурою; 5) передбачає узгодження інтересів конфліктуючих сторін.

Порівняно із судовою процедурою чи іншими альтернативними способами розв'язання спорів (переговори, посередництво, третейський суд та ін.), медіація має низку переваг. Як зазначає Ю.Д. Притика, переваги медіації полягають у такому: сторони безпосередньо беруть участь у процесі врегулювання спору; посередник, як нейтральна третя особа, може розглянути спір об'єктивно і може допомогти сторонам у визначенні способів вирішення, які вони, можливо, не застосували самостійно; посередництво може бути застосовано на ранній стадії спору, врегулювання його може відбутися значно швидше, ніж у третейському чи державному суді; скорочення витрат сторін відбувається завдяки відсутності необхідності нести арбітражні та судові витрати; збільшується можливість збереження партнерських стосунків між сторонами після розв'язання суперечки [12, с. 11].

У кожній державі, де застосовується медіація, створена відповідна нормативно-правова база. Крім того, є низка універсальних документів, лівова частина яких прийнята в рамках Ради Європи та Європейського Союзу. Зокрема, Комітет міністрів Ради Європи затвердив кілька рекомендацій, що стосуються позасудових способів врегулювання спорів: про сімейну медіацію (1998 р.); про медіацію в кримінальному процесі (1999 р.); про медіацію в цивільному процесі (2002 р.). З метою реалізації цих рекомендацій Європейська комісія з ефективності правосуддя 2007 р. розробила керівні принципи і конкретні заходи, спрямовані на забезпечення їх ефективного здійснення. Діє Європейський кодекс поведінки медіаторів від 2 червня 2004 р., який було розроблено з метою одержання більшої довіри до медіації [21, с. 44]; у Кодексі визначено базові принципи діяльності медіаторів: рівність, неупередженість, добровільність, конфіденційність, компетентність медіатора, незалежність і нейтралітет медіатора, справедливість процесу медіації. Директивою 2008/52/ЄС Європейського Парламенту

та Ради про деякі аспекти посередництва (медіації) в цивільних та комерційних справах [4] передбачено імплементацію норм про медіацію у законодавство держав-членів ЄС.

Євроінтеграційний вектор зовнішньої політики України, підтверджений Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [19], зобов'язує нашу державу розвивати систему альтернативних методів розв'язання спорів. Однак правове регулювання у сфері медіації в Україні, на нашу думку, поки що не відповідає європейським стандартам, хоча певні кроки до цієї мети уже зроблено. Уперше вказівка на медіацію в чинному законодавстві з'явилася у Законі України «Про безоплатну правову допомогу» (ст.ст. 1, 7) від 02.06.2011 р. № 3460-VI [13], де медіація міститься у переліку правових послуг.

Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., затверджена Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015, серед заходів, якими передбачається підвищення ефективності судової системи, називає «розширення способів альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації і посередництва, розширення переліку категорій справ, які можуть вирішуватися третейськими суддями або розглядатися судами у спрощеному провадженні; запровадження ефективних процесуальних механізмів для попередження розгляду справ за відсутності спору між сторонами; вивчення доцільності введення мирових суддів» [17].

Спроби прийняття спеціального закону про медіацію робились в Україні неодноразово. Нарешті 03.11.2016 р. Верховна Рада ухвалила постанову № 1725-VIII про прийняття за основу проекту Закону України про медіацію (реєстр. № 3665) [14]. Законопроект містить визначення основних понять (медіація, медіатор, учасники медіації та ін.), окреслює сферу застосування медіації (медіація може застосовуватися у будь-яких конфліктах (спорах), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у кримінальних провадженнях та справах щодо адміністративних правопорушень), регламентує процес медіації, статус медіатора та інші важливі питання. Зокрема, ст. 4 законопроекту закріплює принципи здійснення медіації: добровільної участі, активності і самовизначення сторін медіації; незалежності та нейтральності медіатора; конфіденційності інформації щодо медіації. Звичайно, лише прийняттям Закону «Про медіацію» належну нормативно-правову базу створити неможливо, необхідні зміни та доповнення до відповідних процесуальних кодексів і низки підзаконних нормативних актів відповідно до європейських стандартів у цій сфері.

Варто додати, що нині, незважаючи на брак спеціального законодавства, Україна вже має власний досвід застосування процедури медіації, який

підтверджує її ефективність при вирішенні конфліктів. Як зазначає Н. Мазаракі, починаючи з 2003 р. активно проводять експерименти у судах. Також на території України діє низка Регіональних груп із медіації, які об'єдналися в Асоціацію груп медіації України та Український центр порозуміння і примирення. В Україні є Український центр медіації (далі – УЦМ), що створений при Києво-Могилянській бізнес-школі. УЦМ має намір діяти у двох напрямках: навчання медіаторів (освітня сфера) і надання послуг незалежними медіаторами. Нині головне завдання Центру – донести інформацію про медіацію як ефективний інструмент у вирішенні конфліктів та продемонструвати успішний досвід її застосування [10, с. 96]. Ґрунтовний аналіз поточної ситуації розвитку медіації в Україні, можливих сценаріїв інтеграції медіації в судову систему та рекомендації щодо подальших дій у цій сфері містить звіт, підготовлений Т. Кисельовою у рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» [5]. Вартий особливої уваги такий висновок дослідниці: під час інтеграції медіації в українську судову систему утримуватися від розглядання медіації виключно як інструменту, який надає змогу полегшити навантаження на суддів. Замість цього, медіація в рамках судової системи має бути спрямована на громадян – на надання їм ширших можливостей обирати механізми вирішення спорів, які підвищують спроможності громадян і сприяють індивідуальній відповідальності за вирішення їх суперечок [5, с. 25]. Поділяючи таку думку, вважаємо за доцільне наголосити, що прихильники процедури медіації зазвичай і обґрунтовують її доцільність тим, що завдяки медіації з'являється фактична перспектива звільнення судів від значного навантаження у зв'язку із розглядом незначної тяжкості справ, їх зосередження на більш важливих справах, а також підвищення ефективності системі правосуддя взагалі [1, с. 61]. Зокрема, це стосується й адміністративного судочинства, завданням якого, згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [6] (далі – КАСУ), є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Питання про застосування медіації в адміністративному судочинстві є одним із найбільш дискусійних. Це зумовлено тим, що адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАСУ. Адміністративні справи являють собою передані на вирішення адміністративного суду публічно-правові спори, в яких хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції чи надає адміністративні послуги. Інакше кажучи, такі спори мають публічно-правовий характер. Однак характер спору не може бути перешкодою для застосування медіаційних процедур – це впливає з Рекомендації Rec (2001)9 Комі-

тету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і приватними сторонами [15]. Водночас варто враховувати особливості правового статусу суб'єкта владних повноважень, закріплені загальновідомою формулою обмеження дискреційних повноважень органів державної влади («дозволено лише те, що передбачено законом»). Це означає, наприклад, що суб'єкт владних повноважень не може ініціювати процедуру медіації, принаймні тому, що відповідного закону в Україні немає. А згідно зі ст. 19 Конституції України, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [7]. Крім того, постає питання про сумісність принципу гласності, яким керується публічна влада, здійснюючи свої повноваження, і конфіденційності медіації. Априорі невикористання принципу конфіденційності процедури медіації при розв'язанні адміністративно-правових спорів не видається доцільним. Конфіденційність потрібна тоді, коли під час процедури можуть бути розголошені відомості конфіденційного характеру, в інших випадках медіація має проводитися відкрито.

У своєму дослідженні Н.В. Боженко наводить досить широкий перелік неправових і правових чинників, які перешкоджають застосуванню медіації при вирішенні адміністративних спорів [1, с. 119–136]. Окремі міркування дослідниці вважаємо слушними (наприклад, про проблему оплати праці медіатора [1, с. 125–126]), інші – є дискусійними. Зокрема, пропозиція про законодавче закріплення механізму примусового виконання медіативної угоди [1, с. 128] суперечить самій ідеї медіації як виключно добровільній процедурі. Не зовсім обґрунтовано видається думка, що малобюджетність судового розгляду для сторін і оперативний розгляд і вирішення справи – очевидні плюси української судової системи, проте вони перешкоджають процедурі примирення, оскільки громадянинові дешевше і швидше отримати судовий захист, ніж допомогу від примирителів [1, с. 132].

Одна з проблем використання медіації для розв'язання адміністративно-правових спорів пов'язана з питанням, хто може бути медіатором у таких справах. Особливості публічно-правових відносин, їх суб'єктного складу наводять на думку про можливість застосування у вирішенні публічно-правових спорів присудової медіації, зокрема, такої її моделі, як внутрішня присудова медіація (internalcourt-annexedmediation), або інтегрована медіація. Як пише Т.А. Цувіна, це різновид присудової медіації, що проводиться ніби «всередині» суду, його працівниками або судьями-медіаторами, яка поділяється на два різновиди залежно від того, хто виступає медіатором: а) проведення медіації іншим суддею суду, де розглядається справа, який не входить до складу суду, що розглядає зазначену справу; б) проведення медіації працівниками суду, що не є судьями, наприклад, працівниками апарату суду,



помічниками суддів тощо, або спеціальними медіаторами, які працюють у центрі медіації, що знаходиться при суді [20, с. 197]. Такий варіант медіації супроводжуватиметься відповідним судовим контролем як остаточною гарантією захисту прав сторін спору.

**Висновки.** Отже, нормативне закріплення сфери застосування процедури медіації в Україні, статусу медіатора, засад проведення процедури медіації тощо уможливить утвердження та розвиток національної практики застосування цієї процедури в усіх катего-

ріях спорів, зокрема адміністративно-правових. Для того щоб медіація дійсно стала альтернативою адміністративному судочинству, необхідна також широка інформаційна кампанія для роз'яснення переваг альтернативних моделей розв'язання таких спорів, бо рівень поінформованості громадян у цій сфері є доволі низьким. Перспективи подальших досліджень цієї проблеми якраз можуть бути пов'язані з питанням, як сприяти усвідомленню громадянським суспільством потенційної корисності й ефективності медіації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Боженко Н.В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 214 с.
2. Грень Н.М. Реалізація права людини на справедливий суд шляхом процедури присудової медіації: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2017. 250 с.
3. Демків Р.Я. Медіація як сучасний спосіб вирішення юридичних спорів у цивільному процесі України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 58–60.
4. Директива 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради про деякі аспекти посередництва (медіації) в цивільних та комерційних справах від 21.05.2008 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a95](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a95).
5. Інтеграція медіації в судову систему України: програмний документ, підготовлений Тетяною Кисельовою у рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні». Київ, 2017. 28 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Крестовська Н., Романдзе Л., Барабаш Т. Медіація в Україні: нюанси законодавчого врегулювання. *Юридичний вісник України: все про закони – в одній газеті*. 2017. № 9. С. 13. URL: <http://mediation.ua/wp-content/uploads/2017/03/stattya-Mediatsiya-v-Ukrayini-nyuansi-zakonodavchogo-vregulyuvannya.pdf>.
9. Кришок Ю.П. Медіація як позасудовий спосіб вирішення спорів: історія впровадження в зарубіжних країнах і перспективи для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 38(2). С. 154–157.
10. Мазаракі Н. Медіація в Україні: проблеми теорії та практики. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 92–100.
11. Медиация в Украине: «за» и «против». *Юрист & Закон*. 2011. № 42. URL: [http://search.ligazakon.ua/I\\_doc2.nsf/link1/EA002546.html](http://search.ligazakon.ua/I_doc2.nsf/link1/EA002546.html).
12. Притика Ю.Д. Теоретичні проблеми захисту прав учасників цивільних правовідносин в третейському суді : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2006. 26 с.
13. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.
14. Про прийняття за основу проекту Закону України про медіацію : постанова Верховної Ради України від 03.11.2016 р. № 1725-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1725-19>.
15. Рекомендація Rec (2001)9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і приватними сторонами від 05.09.2001 р. URL: [http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20\(2001\)%209.pdf](http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20(2001)%209.pdf).
16. Резнікова В. Медіація (посередництво) як спосіб вирішення господарських спорів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. Вип. 90. С. 10–15.
17. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: затверджена Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/276/2015?lang=uk>.
18. Турман Н. Медіація в кримінальному процесі: шляхи удосконалення чинного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 276–280.
19. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (в ред. від 30.11.2015 р.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
20. Цувіна Т.А. Впровадження інституту присудової медіації як перспективний напрямок реформування цивільного процесуального законодавства України. *Україна на шляху до Європи: реформа цивільного процесуального законодавства* : Збірник наук. праць. Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 лип. 2017 р.) / за заг. ред. І.О. Ізарової, Р.Ю. Ханик-Посполітак. Київ : ВД Дакор, 2017. С. 195–200.
21. Череватюк В.Б., Сірук К.Л. Медіативна процедура вирішення спорів: теоретичні і практичні аспекти. *Юридичний вісник*. 2015. № 2 (35). С. 41–46.
22. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2018. 24 с.