

УДК 342.9

*Вікторія Вікторівна Астрейко,
аспірантка Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
ORCID: 0009-0006-5644-6038*

МЕДІАЦІЯ ЯК АЛЬТЕРНАТИВНИЙ СПОСІБ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

Постановка проблеми. Медіація широко застосовується у світовій практиці вирішення спорів у різних категоріях справ, зокрема в адміністративних справах. Ухвалення Закону України «Про медіацію» дало поштовх розвитку альтернативного вирішення спорів і в Україні. І це не випадково. Адже на розгляді в судах України перебуває велика кількість справ. Через різні причини, зокрема і з огляду на правовий режим воєнного стану, неможливість сторін взяти участь у розгляді справ, недостатню кількість суддів, значна частина справ тривалий час не вирішується. Водночас довготривалий судовий розгляд призводить до порушення фундаментального права осіб на доступ до правосуддя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження медіації як альтернативного способу вирішення спорів є актуальним не лише з практичних міркувань, а й з точки зору розвитку теорії адміністративного права. Зокрема, питаннями застосування медіації в адміністративно-правовій сфері займалися такі вчені, як А. Андреев, С. Білуга, Н. Боженко, А. Бортнікова, М. Бліхар, Н. Гришина, Н. Кантор, Н. Ковалко, С. Корінний, О. Мельничук, О. Муза, Н. Писаренко, Л. Романадзе, К. Ростовська, Л. Сало, К. Токарева, Л. Юхтенко та ін.

Водночас на сьогодні відсутнє комплексне дослідження медіації як альтернативного способу вирішення спорів саме в публічно-правових відносинах, що свідчить про його актуальність і потребуваність.

Мета статті. Основною метою цієї статті є розкриття особливостей медіації як альтернативного способу вирішення спорів у публічно-правових відносинах.

Основні результати дослідження. У Конституції України визначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності нашої держави. Держава несе відповідальність за свою діяльність, спрямовану на захист прав людини, оскільки саме забезпечення прав і свобод людини є її найпершим та головним обов'язком.

Стаття 55 Конституції України наголошує, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Належний доступ до правосуддя є важливим чинником у формуванні правової держави та демократичного суспільства, у якому права і свободи людини і громадянина є найбільшою цінністю [1].

Проте при реалізації права людини на судовий захист в Україні, як і у інших країнах світу, виникають певні складнощі, пов'язані передусім з перевантаженням самої судової системи, недостатньою кількістю суддів і працівників судів, що своєю чергою призводить до тривалого розгляду справ, затягує прийняття законних рішень щодо поновлення порушених прав і свобод людини та вирішення наявних спорів.

Європейський суд з прав людини неодноразово виносив рішення проти України у справах стосовно порушення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а саме – права на справедливий суд у контексті надмірної тривалості судового розгляду справ. Застосування медіації як альтернативного способу вирішення спору сприятиме зменшенню навантаження на судову систему, забезпеченню, серед іншого, захисту прав людини.

8 листопада 2023 року Європейська Комісія опублікувала Звіт щодо України за 2023 рік і Повідомлення про політику розширення Європейського Союзу, де рекомендує Європейській Раді розпочати переговори з Україною про вступ в Європейський Союз. У Звіті, сектор за сектором, систематизується стан європейської інтеграції та міститься перелік ключових завдань, у тому числі у сфері правосуддя, що стоять перед Україною для продовження руху до членства в Європейський Союз, зокрема необхідність змін у законодавстві України. Тому імплементація кращих практик законодавства Європейського Союзу щодо застосування медіації в публічно-правовій сфері до законодавства України є важливим і необхідним кроком.

Медіація – один із найпоширеніших альтернативних способів урегулювання спорів у розвинених країнах світу, що допомагає сторонам спору за допомогою нейтральної особи – медіатора – дійти того варіанта вирішення спору, який задовольнить інтереси та потреби всіх сторін спору.

Впровадження інституту медіації в Україні та прийняття Закону України «Про медіацію» стало суттєвим кроком у напрямі наближення українського законодавства до європейського у сфері альтернативних способів вирішення спорів, зокрема в публічно-правових відносинах.

Дія Закону України «Про медіацію» 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) [2].

На європейському просторі поширення медіації у вирішенні адміністративно-правових спорів пов'язують з Рекомендацією (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами-особами від 05.09.2001, яка визначає, що «широке використання альтернативних способів врегулювання адміністративних спорів дасть змогу підійти до розв'язання цих проблем і наблизить адміністративні органи до громадськості». Також у Рекомендації (2001) 9 Комітет Міністрів Ради Європи рекомендував урядам держав-членів сприяти використанню альтернативних засобів для врегулювання спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами, беручи до уваги у своєму законодавстві й на практиці засади належної практики, наведені в додатку до Рекомендації [3].

В Україні, попри існування законодавчого підґрунтя, яке створює сприятливі умови для примирення, на практиці випадки примирення у спорах за участю адміністративного органу поки що є поодинокими (судові справи № 809/1290/18, 1740/4282/18, 1540/4459/18, 1540/4760/18). Серед наукової спільноти тривалий час питання застосування медіації у вирішенні спорів у публічно-правовій сфері лишається дискусійним. Передусім це спричинено специфічним колом суб'єктів публічно-правових відносин.

До прикладу, О. Сидельников зазначає, що публічно-правові спори мають специфічну правову природу, оскільки виникають із відносин, де присутня юридична нерівність учасників. Такі спори мають особливий механізм вирішення в силу нерівності конфліктуючих сторін [4, с. 12]. Адже суб'єкт владних повноважень має ширші можливості та більше ресурсів щодо врегулювання конфліктів, ніж пересічний громадянин, оскільки може залучати до вирішення спору представників юридичної служби. Однак як громадянин, так і орган публічної влади, мають однакові права щодо захисту своїх інтересів, тому публічно-правові спори є медіабельними [5, с. 216–217].

Ми поділяємо позицію К. Ростовської та Н. Гришиної, які справедливо зазначають, що аналіз цієї проблеми переконує у протилежному, оскільки досягнення компромісу між органами публічної адміністрації та громадянином є пріоритетним напрямом діяльності держави та органів місцевого самоврядування [6, с. 186]. Водночас сфера адміністративних спорів найбільш складна для застосування процедури медіації. Це зумовлюється такими характерними для таких спорів особливостями:

– учасники спору є суб'єктами нерівноправними;

- існування корупційних ризиків через домовленості між посадовою особою і приватною особою;
- у своїй діяльності суб'єктами владних повноважень керується публічним інтересом, не має свободи у прийнятті рішень;
- ризик звинувачення державного службовця у перевищенні повноважень при укладенні медіаційної угоди;
- правовий статус суб'єктів, що беруть участь у медіації – відмінний, адже згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органам державної влади дозволено все те, що прямо передбачено законом. Своєю чергою для приватної особи дозволено все, що не заборонено законом. Тож орган державної влади не має такої широкої свободи в медіації при проведенні переговорів, як приватні особи [6, с. 185].

Відтак згадані науковиці доходять висновку, що процедура медіації може застосовуватися лише в окремих категоріях адміністративних спорів, зокрема:

- спори, які виникли з підстав оскарження правових актів індивідуальної дії, дій чи бездіяльності органів державної влади;
- спори, які виникли з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби;
- спори, що виникають з приводу укладення, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- деякі спори за зверненням органів державної влади;
- спори, які виникають з приводу виплат між приватними особами та органами державної влади;
- спори, що виникають з оскарження рішень виконавців;
- спори, які виникають із публічно-приватного партнерства;
- деякі інвестиційні спори за участю держави.

Поряд з цим у межах процедури досудового примирення сторін не можуть бути врегульовані конфлікти, що характеризуються таким:

- конфлікт можна вирішити лише шляхом процедури доказування;
- мета судового процесу спрямована виключно на вирішення певної правової проблеми [6, с. 186].

Зі свого боку А. Бортнікова виділяє такі критерії медіабельності публічно-правового спору:

1) легітимність – відсутність прямої заборони на проведення медіації. Наявність у чинному законодавстві України положень про можливість забезпечення прав, свобод та інтересів будь-яким не забороненим законом способом надає медіації легітимності її застосування. Норми Кодексу адміністративного судочинства України щодо примирення, диспозитивності, урахування права особи на участь у процесі прийняття рішення, досудового врегулювання спору забезпечують дієвість медіації як способу вирішення публічно-правового спору;

2) законність – усі права й обов'язки, а також дії (бездіяльність), які можуть становити основу медіаційної угоди як результату вирішення публічно-правового спору, повинні відповідати Конституції та законам України, а також міжнародним договорам, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України;

3) спеціальна правосуб'єктність – здатність бути учасником правовідносин щодо використання медіації як способу вирішення публічно-правового спору, тобто наявність у особи, яка виявила бажання брати участь у медіації, повноважень на прийняття рішень по суті спору, а також на саме звернення;

4) наявність дискреційних повноважень (адміністративного розсуду) у суб'єкта владних повноважень;

5) компетенційні межі (рамки);

6) спір не зачіпає інтересів осіб, які не беруть участі в медіації;

7) перспектива оформлення результатів медіації згідно з нормами матеріального та процесуального права (так званий критерій дієвості (виконуваності) медіаційної угоди);

8) добровільність [7].

Юридична нерівність учасників публічно-правових відносин дає підстави для деяких вітчизняних дослідників стверджувати про часткову немедіабельність адміністративних спорів [8, с. 9]. До прикладу, Н. Мазаракі запропонувала критерії немедіабельності спору:

- 1) наявність прямої законодавчої заборони на вирішення певного виду правового спору в порядку медіації;
- 2) суперечність предмета й змісту спору моралі та публічному порядку;
- 3) наявність у спорі інтересів третіх осіб, які не беруть участі в медіації;
- 4) неможливість укладення мирової угоди згідно із законодавством;
- 5) недієздатність сторін медіації чи відсутність повноважень їхніх представників на укладання медіаційної угоди [9, с. 260–261].

Ми погоджуємося з думкою тих вчених-адміністративістів, які законодавством, з урахуванням вимог принципу верховенства права і принципу законності, варто передбачити випадки застосування медіації для врегулювання окремих категорій адміністративних справ на підставі напрацювання чітких критеріїв медіабельності справ.

Також для ефективного застосування медіації не тільки в адміністративному судочинстві, а й у процедурі досудового порядку вирішення спорів, процедурі адміністративного оскарження адміністративного акта, важливим є питання чіткої регламентації здійснення медіації в Законі України «Про адміністративну процедуру», у статусному законодавстві [10].

При цьому слід враховувати спільне і відмінне між медіацією та примиренням. Хоча медіація і примирення мають багато спільних рис (застосування в позасудовому порядку, із залученням третьої сторони – неупередженої й нейтральної, досягнення сторонами спору взаємовигідного порядку розв'язання спору тощо), є й інші визначальні риси цих інструментів вирішення спорів, які дають змогу стверджувати про недоцільність уживання термінів «примирення» та «медіація» як синонімів. Також з теоретичного погляду медіація і примирення відрізняються в підходах до вирішення спору, заснованому на правах сторін чи на інтересах сторін. Підхід, заснований на інтересах сторін, передбачає, що сторони не лише обговорюють свої юридичні права, а й ураховують важливі для них інтереси, емоції, мотивувальні чинники, щоб знайти шляхи до вирішення спору. Примирення передбачає найбільшу увагу до юридичних прав, а не до інтересів сторін, саме тому мировий посередник і пропонує сторонам спору рішення, засноване на здійсненні прав і виконанні обов'язків, хоча посередник може врахувати суб'єктивні інтереси сторін під час формулювання своїх рекомендацій щодо вирішення спору [11, с. 226].

Відтак для створення реальної можливості застосування медіації в адміністративній процедурі варто закріпити можливість здійснення саме медіації в Законі України «Про адміністративну процедуру» для того, щоб адміністративні органи були уповноважені застосовувати медіацію відповідно до специфіки свого правового статусу.

Висновки. Застосування медіації в Україні, зокрема як інструменту врегулювання спорів у публічно-правових відносинах, потребує ретельного наукового дослідження та опрацювання, внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які уможливають суб'єктам спору в публічно-правових відносинах ефективно її використовувати.

Важливим є те, що медіація може застосовуватися адміністративними судами, адміністративними органами під час розгляду й вирішення адміністративних справ згідно з Законом України «Про адміністративну процедуру». До переваг медіації можна віднести: зниження навантаження на адміністративні суди; зниження витрат на вирішення спору; зазвичай швидше вирішення спору та економія часу сторін спору; конфіденційність; збереження ділових стосунків між сторонами спору та зміцнення довіри між ними у майбутньому.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 7. Ст. 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-IX#Text>
3. Рекомендація (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами-особами від 05.09.2001. URL: http://https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf
4. Сидельніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 201 с.

5. Токарева К. Адміністративно-правове регулювання медіації: сучасний стан та тенденції розвитку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. 392 с.
6. Ростовська К., Гришина Н. Медіація в адміністративному судочинстві: міф чи реалії сьогодення. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2020. Випуск 29.
7. Бортнікова А. Критерії медіабельності публічно-правового спору. *Visegrad journal on human rights*. 2017. № 6. URL: http://vjhr.sk/archive/2017_6/5.pdf
8. Сидельников О. Д. Проблематика примирення сторін в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 21 с.
9. Мазаракі Н. Щодо поняття медіабельності спору. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 258–262.
10. Про адміністративну процедуру: Закон України від 16.11.2021 р. № 3475. URL: https://http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
11. Мазаракі Н. Співвідношення термінів «медіація» та «примирення». *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 226–229. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/11/49.pdf>

References

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996, № 30, st. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Pro mediatsiiu: Zakon Ukrainy vid 16.11.2021 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2022. № 7. St. 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-IX#Text>
3. Rekomendatsiia (2001) 9 Komitetu Ministriv Rady Yevropy shchodo alternatyv sudovomu rozghliadu sporiv mizh administratyvnymy orhanamy ta storonamy-osobamy vid 05.09.2001. URL: http://https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf
4. Sydielnikov O. D. Instytut prymyrennia storin v administratyvnomu sudochynstvi: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kharkiv, 2017. 201 s.
5. Tokarieva K. Administratyvno-pravove rehuliuвання mediatsii: suchasnyi stan ta tendentsii rozvytku: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv, 2021. 392 s.
6. Rostovska K., Hryshyna N. Mediatsiia v administratyvnomu sudochynstvi: mif chy realii sohodennia. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V.N. Karazina*. Seriia «Pravo». Vypusk 29. 2020.
7. Bortnikova A. Kryterii mediabelnosti publichno-pravovoho sporu. *Visegrad journal on human rights*. № 6. 2017. URL: http://vjhr.sk/archive/2017_6/5.pdf
8. Cydelnikov O. D. Ppoblematyka prymyrennia stopin v administratyvnomu sudochynstvi: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kharkiv, 2017. 21 s.
9. Mazaraki N. Shchodo poniattia mediabelnosti sporu. *Pidprijemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2018. № 12. S. 258–262.
10. Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 16.11.2021 r. № 3475. URL: https://http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
11. Mazaraki N. Spivvidnoshennia terminiv «mediatsiia» ta «prymyrennia». *Pidprijemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2017. № 11. S. 226–229. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/11/49.pdf>

Астрейко В. В. Медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів у публічно-правових відносинах

Стаття присвячена встановленню можливостей і особливостей застосування медіації в публічно-правових відносинах як одного з альтернативних способів вирішення спорів у цій сфері. Враховуючи Рекомендацію (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами-особами, Кодекс адміністративного судочинства, закони України «Про медіацію», «Про адміністративну процедуру», доведено, що медіація може застосовуватись не лише у сфері адміністративного судочинства, а й у провадженні за скаргою на прийнятий адміністративний акт. Обґрунтовано, що існують різні фактори, які впливають на готовність адміністративного органу до примирення – відсутність повноважень у статусному законодавстві, належного обсягу дискреції для визначення умов примирення, що потребує внесення змін та доповнень до чинного у цій сфері законодавства.

Ключові слова: медіація, публічно-правові відносини, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, адміністративна процедура, адміністративний орган, адміністративне провадження за скаргою, приватна особа.

Astreiko V. V. Mediation as an alternative way of resolving disputes in public-law relations

The article is devoted to establishing the possibilities and features of using mediation in public-law relations as one of the alternative ways of resolving disputes in this area. Taking into account Recommendation (2001) 9 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on alternatives to judicial review of disputes between administrative bodies and parties-persons, the Code of Administrative Procedure, the Laws of Ukraine «On Mediation», «On Administrative Procedure», it has been proven that mediation can be applied not only in the sphere of administrative proceedings, but also in proceedings for a complaint against an adopted administrative act.

At the same time, one should take into account the commonalities and differences between mediation and conciliation. Although mediation and conciliation have many common features (out-of-court application, with the involvement of an impartial and neutral third party, the disputing parties achieving a mutually beneficial dispute resolution process etc.), there are other defining features of these dispute resolution tools that make it possible to assert about the impracticality of using the terms «reconciliation» and «mediation» as synonyms. Also, from a theoretical point of view, mediation and conciliation differ in approaches to dispute resolution based on the rights of the parties or on the interests of the parties. The approach based on the interests of the parties – mediation – assumes that the parties not only discuss their legal rights, but also take into account their important interests, emotions, and motivational factors in order to find ways to resolve the dispute. Conciliation involves the greatest attention to legal rights, and not to the interests of the parties, which is why the mediator offers the parties to a dispute a solution based on the exercise of rights and the fulfillment of obligations, although the mediator may take into account the subjective interests of the parties when formulating his recommendations for resolution dispute.

Among the scientific community, the issue of the use of mediation in the resolution of public legal disputes remains debatable, although to some extent researched. First of all, it is caused by a specific circle of subjects of public-legal relations. At the same time, some administrative scientists (A. Bortnikova, N. Gryshina, K. Rostovska, O. Sydelnikov etc.) believe that public and legal disputes are mediatable, since reaching a compromise between public administration bodies and citizens is a priority area of state activity and local self-government bodies.

As for the application of the right to conciliation in administrative proceedings on a complaint, despite the existence of a legislative basis that creates favorable conditions for conciliation, this issue has practically not been investigated in the science of administrative law. In practice, cases of conciliation in disputes with the participation of an administrative body are still rare. It is substantiated that there are various factors that affect the readiness of the administrative body for reconciliation – the lack of authority in the status legislation, the appropriate amount of discretion to determine the terms of reconciliation, which requires changes and additions to the relevant legislation.

Attention is focused on the advantages of using mediation to resolve disputes, including administrative disputes, in particular, it reduces the burden on administrative courts; reduction of dispute resolution costs; usually faster resolution of the dispute and saving the time of the parties to the dispute; confidentiality; mediation allows you to preserve business relations between the parties to the dispute and strengthen trust between them in the future.

Key words: mediation, public-legal relations, administrative proceedings, public-legal dispute, administrative procedure, administrative body, administrative proceedings based on a complaint, private person.

DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-481-486