

УДК 342.95+347.

DOI 10.31733/2078-3566-2021-2-155-159



Андрій АНДРЕЄВ[©]

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ФУНКЦІЙ МЕДІАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Проаналізовано поняття та сутність функцій медіації під час вирішення адміністративно-правових спорів крізь призму загальних функцій права. Констатовано, що медіація є одним з основних методів поліпшення діяльності судової гілки влади в Україні. Обґрунтовано доцільність запровадження медіації в адміністративному судочинстві. Зазначено недосконалість адміністративного процесуального законодавства щодо визначення інституту медіації. Досліджено поняття медіації в адміністративному процесі. Охарактеризовано ознаки адміністративної медіації. Дефініційовано функції медіації, до яких запропоновано віднести такі: організаційну, інформаційну, контрольну, навчально-виховну та правоохоронну.

Ключові слова: адміністративне судочинство, правовий спір, адміністративно-правовий конфлікт, альтернативний спосіб, процедура, медіація, досудовий порядок.

Постановка проблеми. Глобалізаційні процеси, до яких активно залучена Україна, сприяють появі в нашій державі нових або трансформації наявних правових відносин. До того ж оновлення деяких елементів правової системи, зокрема інституту правосуддя, є однією з вимог повноцінного вступу до Європейської спільноти. Зокрема, міжнародними партнерами висловлено думку щодо необхідності розвитку зазначеного інституту на засадах демократичності, справедливості, визнання людини найвищою соціальною цінністю, відповідності європейським та міжнародним правовим стандартам. Також необхідно звернути увагу, що сьогодні інституту громадянського суспільства активно залучені до організації роботи системи правосуддя через такі процедури, як примирення, відновлювальне правосуддя, медіація тощо. Варто наголосити, що всі зазначені вище процедурні елементи набули чіткого нормативно-правового закріплення у нормативних актах міжнародного рівня.

Розглядаючи питання ефективності адміністративного правосуддя, зауважимо, що сьогодні активного розвитку набув інститут медіації. В Україні медіація лише частково впроваджена, зокрема й в адміністративному судочинстві, шляхом включення до Кодексу адміністративного судочинства України положень про можливість досудового врегулювання спору за участі судді. Повномасштабна реалізація медіаційних процедур в адміністративному судочинстві залежить від якісного наукового підґрунтя, яке дасть змогу усвідомити сутність і особливості процедури. У контексті функціонування інституту важливе значення мають його функції, які й визначатимуть основні напрями впливу медіації на суспільні відносини в нашій державі.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. В Україні дослідження питань, так чи інакше пов'язаних із застосуванням альтернативних методів вирішення спорів, виконувалось в різноманітних аспектах. Зокрема, проблематика медіації була предметом дослідження О. Адамантис, В. Баранова, О. Белінської, О. Бобрової, Н. Бондаренко-Зелінської, Я. Валюк, Л. Власової, О. Вашук, А. Гайдука, О. Горової, Ю. Губар, С. Задорожної, В. Землянської, Г. Єременко, В. Кудрявцева, Ю. Ліхолетової, В. Малярєнка, Л. Мамчур, Ж. Мішиної, Т. Подковенко, Н. Прокопенко, В. Тісногуз, К. Шершун, А. Чернеги, Д. Яніцької та ін. Значний доробок означених питань становлять праці таких зарубіжних учених, як Н. Александер, Л. Боулл, Х. Бесмер, Е. Ватцке, М. Герзон, Л. Герін, Г. Девіс, Р. Керро-

© Андреев А. В., 2021

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3137-975X>

didandrey1981@gmail.com

лл, П. Ловенхайм, М. Манн, Х. Мессмер, Дж. Монк, С. Пен, М. Робертс, Дж. Уінслейд та ін. Однак, зважаючи на відсутність законодавчого закріплення процедури проведення медіації, зокрема в адміністративному судочинстві, виникає необхідність у комплексному дослідженні її поняття та функцій у межах адміністративно-правового регулювання.

Метою статті є комплексне дослідження медіації в адміністративному судочинстві шляхом аналізу її функцій в адміністративно-правових спорах.

Виклад основного матеріалу. Предметом адміністративного спору є суб'єктивні права та обов'язки, а точніше, неправомірні дії щодо них, що викликані прийняттям адміністративного акта, а також законність такого акта. Також до предмета адміністративного спору входять питання про порушення адміністративним актом законних інтересів. Варто зазначити, що до адміністративної юрисдикції не належать спори з публічно-правових відносин, де відсутній суб'єкт, який наділений публічно-владними повноваженнями, або він не здійснює владні управлінські функції.

У межах дослідження варто розглянути ознаки адміністративно-правового спору. Тож К. Ростовська та Н. Гришина виокремлюють такі: обов'язковим суб'єктом є орган публічної влади або посадова особа; правове становище обох сторін характеризується юридичною рівністю перед законом і судом та рівністю процесуальної правомочності; сутність адміністративно-правового спору становлять розбіжності між суб'єктами адміністративного права; розбіжності пов'язані із порушенням застосування, різним тлумаченням норм публічного права і реалізацією визначених ними суб'єктивних публічних прав і обов'язків; предметом розбіжностей є суб'єктивні публічні права, законність адміністративних актів, які стосуються здійснення публічно-владної діяльності; суттєвою ознакою адміністративного спору є наявність процедури його вирішення [11, с. 184]. Зазначимо, що серед форм реалізації зазначеного спору у світовій практиці такі: судово, альтернативна та адміністративна, у тому числі шляхом звернення до уповноваженого органу, що видав адміністративний акт.

Сьогодні до процесу вирішення адміністративних спорів активно залучені інститути громадянського суспільства та дорадчі органи різної компетенції. Вважаємо, для аналізованої у статті діяльності варто встановити загальні правила, а систему представлення інтересів суспільства під час коригування державно-управлінської діяльності визначати як «адміністративна медіація», головним завданням якої є ефективне врегулювання конфлікту між сторонами, внаслідок якого забезпечено найбільш реальне, вигідне задоволення інтересів усіх сторін.

Загалом медіація – це добровільна та конфіденційна процедура позасудового врегулювання спору (конфлікту), в якій медіатор (посередник) допомагає сторонам у розумінні їх інтересів та пошуку ефективних шляхів досягнення взаємоприйняттого рішення [9, с. 55]. За аналогією можемо зазначити, що адміністративна медіація – це спеціальний правовий інститут врегулювання адміністративного спору, який виникає у зв'язку зі здійсненням державно-владної діяльності між суспільством і державою та врегулювання якого здійснюється за участю компетентного посередника – медіатора на основі добровільної згоди сторін з метою досягнення ними взаємоприйняттого рішення.

Варто зазначити, що медіація має суттєві відмінності від інших альтернативних способів вирішення конфліктів, зокрема від переговорів та арбітражу. Основні характерні риси медіації: процедура є особливим видом переговорів; участь медіатора, який не є представником жодної зі сторін; медіатор сприяє обом сторонам у проведенні переговорів і досягненні рішення; медіатор не досліджує докази, не встановлює факти; він не примушує сторони до прийняття певного рішення та не надає поради щодо можливих варіантів рішень, а також не виносить обов'язкового для сторін рішення; передбачається активна роль сторін у переговорах щодо пошуку можливих рішень [8, с. 125]. Тому медіація є специфічною формою переговорів, а її природа визначена роллю і місцем медіатора в процедурі.

Для розуміння сутності досліджуваного поняття варто розкрити основні його елементи. По-перше, доцільно зазначити категорії спорів, які можуть бути врегульовані за допомогою медіаційної процедури. Наприклад, оскарження рішень посадових осіб органів виконавчої влади має офіційно-юридичний характер і здійснюється в установленому законом порядку в суді та інших органах компетентними суб'єктами.

До того ж варто визначити інструментарій медіатора та методологію вирішення конфлікту. Під час залучення до врегулювання адміністративного спору можуть бути застосовані прийоми і методи таких видів медіації, як: проблемно орієнтована медіація, під час якої уповноваженою особою готується комплекс проблемних питань для учасників медіаційної процедури [1, с. 162]; трансформативна медіація, під час якої медіатор контролює сприйняття сторонами одна одної для забезпечення позитивних взаємовідносин між цими суб'єктами.

Для забезпечення ефективності зазначеної форми медіації медіатор застосовує такі прийоми, як: активне слухання, узагальнення інформації, перевірка даних, невтручання у комунікацію між сторонами [3, с. 43]. Також медіатор може використовувати інші методи, спрямовані на врегулювання адміністративно-правового спору. Оскільки в Кодексі адміністративного судочинства України чітко не визначено особливості функціонування інституту як частини судової практики і відсутні будь-які посилання на інші нормативно-правові акти, методологія медіатора під час врегулювання спору не має законодавчих обмежень.

Згідно з принципами, закріпленими в ст. 6 і 8 Кодексу адміністративного судочинства України, суд під час вирішення справ повинен керуватися принципом верховенства права (ст. 6) та принципом законності (ст. 8) [5]. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові й службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Суд, у цьому разі, є представником публічного інтересу, а саме того, що державні дії зв'язані правом і законом [5]. Говорячи про принципи медіації, варто звернути увагу на ст. 4 проєкту Закону України «Про медіацію», яка відображає можливий перелік принципів медіації в Україні [10]. Зазначена стаття визначає такі принципи медіації, як: добровільна участь; активність, самовизначення та рівність прав сторін медіації; незалежність та неупередженість, нейтральність медіатора; конфіденційність інформації щодо медіації.

Зі свого боку, функції медіації в адміністративному судочинстві можуть бути визначені як основні напрями впливу на суспільні відносини для компромісного вирішення публічно-правового спору без проходження обов'язкових стадій адміністративного процесу.

Варто відзначити, що різновидність функцій медіації у спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо пов'язана із класифікацією загальних функцій права та функцій особи медіатора [6, с. 110]. Зокрема, можемо виокремити такі медіаційні функції: організаційну, інформаційну, контрольну, навчально-виховну та правоохоронну.

1. Організаційна функція передбачає організацію процесу проведення спільних та (або) закритих нарад зі сторонами спору: фізичними та юридичними особами та суб'єктами владних повноважень щодо вирішення конкретного правового конфлікту, що стосується вчинення/невчинення певних дій та (або) прийняття окремих рішень суб'єктом владних повноважень [2, с. 117]. Повноваженнями судді-медіатора у межах зазначеної функції є такі: визначення порядку проведення нарад, контроль за регламентом переговорів, оголошення перерви, забезпечення дотримання процесу медіації, налагодження комунікації між сторонами, допомога у пошуку взаємоприйняттого та вигідного рішення.

2. Інформаційна функція виражається у правовому інформуванні сторін спору щодо прав та обов'язків учасників переговорного процесу, процедури медіації, можливих способів врегулювання конфлікту [7, с. 27]. Суддя-медіатор забезпечує учасників спору інформацією, або допомагає їм надати необхідні дані, корисні для обох сторін. Наприклад, якщо є ймовірність, що відомості мають неправдиві чи неповні дані, медіатор рекомендує звернутися до відповідних джерел інформації чи компетентних суб'єктів, які можуть допомогти у вирішенні такого питання.

3. Контрольна функція передбачає забезпечення комунікативного процесу і можливостей ефективного примирення між фізичними та/або юридичними особами і суб'єктами владних повноважень, а також дотримання законодавчих вимог під час здійснення вищевказаних процесів. У межах зазначеної функції медіатор виконує повноваження, пов'язані з контролем медіаційної процедури. Насамперед, він визначає медіабельність адміністративно-правового спору, тобто вирішує питання про можливість учасників процесу бути сторонами адміністративної медіації на основі аналізу їх правосуб'єктності. До того ж, у процесі медіації здійснюється контроль за пропозиціями та висловлюваннями сторін спору, забезпечується розуміння сторонами процедури медіації, умов врегулювання спору тощо.

4. Навчально-виховна функція забезпечує здатність сторін адміністративного спору навчитись процесу ведення переговорів з метою налагодженої співпраці, результатом якої повинен настати компромісний для усіх сторін результат. Зокрема, суддя як посередник обмежує сторони у застосуванні ними заборонених прийомів, у наданні помилкової інформації, у висуванні завищених вимог тощо.

5. Правоохоронна функція, основним призначенням якої є запобігання порушенню правових норм шляхом врегулювання адміністративно-правового спору з найбільш вигідним для усіх сторін результатом [4, с. 8]. У межах правоохоронної функції забезпечується також відновлення порушеного права і компенсація витрат, що досягається визнанням неправомірності дій однієї зі сторін адміністративної медіації, а також укладення угоди про результати

медіації, у якій визначається відповідальність сторін та способи забезпечення реалізації вказаних у документі умов врегулювання адміністративного спору. Правовий вплив досліджуваної функції виражається в тому, що під час проведення нарад та під час затвердження умов примирення між сторонами адміністративно-правового спору необхідно забезпечити охорону й захист прав людини та громадянина, а також інтересів суспільства і держави загалом.

Варто наголосити, що механізм реалізації функцій медіації, незважаючи на відсутність чіткої регламентації, здійснюється за допомогою положень адміністративного законодавства: процесуального та матеріального. Необхідно відзначити, що сьогодні в Україні існує правове підґрунтя для функціонування інституту в адміністративному судочинстві, однак практична його реалізація сторонами адміністративного спору залишається надзвичайно низькою, що свідчить про недостатню обізнаність населення про можливість врегулювання спору за допомогою альтернативних методів вирішення конфліктів, а також про необхідність трансформації національного законодавства з метою чіткого врегулювання медіаційної процедури.

Висновки. На основі виконаного дослідження можемо сформулювати визначення функцій адміністративної медіації, під якими пропонуємо розуміти основні напрями правового регулювання суспільних відносин для компромісного вирішення публічно-правового спору без проходження обов'язкових стадій адміністративного процесу. Запропонована у дослідженні класифікація побудована на основних функціях права та безпосередніх повноваженнях медіатора під час врегулювання конфліктних ситуацій. Їх значення полягає в забезпеченні розуміння учасниками адміністративного спору змісту основних напрямів правового регулювання під час проведення медіаційної процедури та меж діяльності медіатора як компетентного посередника під час врегулювання конфлікту.

На основі результатів дослідження запропоновано виділити такі функції медіації в адміністративному судочинстві: організаційну, зміст якої полягає в безпосередній організації процесу проведення медіації між сторонами адміністративного спору; інформаційну, яка проявляється в усесторонньому правовому інформуванні сторін спору щодо прав та обов'язків учасників, медіаційної процедури та інших питань інформаційного характеру; контрольну, під якою пропонуємо розуміти контроль за дотриманням законодавства під час проведення медіаційної процедури, а також забезпечення комунікативного процесу між сторонами адміністративного спору; навчально-виховну, яка забезпечує здатність сторін адміністративного спору навчитись процесу ведення переговорів з метою налагодженої співпраці між ними; правоохоронну, яка полягає в запобіганні порушенню правових норм, відновленню порушеного права та компенсації витрат шляхом визнанням неправомірності дій однієї зі сторін адміністративної медіації тощо.

Список використаних джерел

1. Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1 (5) С. 158–173.
2. Боженко Н. Удосконалення адміністративно-правового забезпечення медіації в адміністративному судочинстві. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 9. С. 116–119.
3. Гордийчук Н. В. Трансформативная медиация: основные понятия и установки. *Психологическая наука и образование*. 2014. № 2. С. 41–48.
4. Заморська Л. І. Функції права: змістовно-теоретичний аналіз. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2015. Вип. 6. С. 3–9.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.
6. Корінний С. О. Впровадження медіації в адміністративний процес України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. *Ужгородськ. нац. ун-т*. Ужгород. 2019. 243 с.
7. Маврин О. В. Технологии урегулирования конфликтов (медиация как эффективный метод разрешения конфликтов) : учеб. пособ. Казань : Изд-во Казан. ун-та. 2014. 96 с.
8. Махова Л. О. Переваги впровадження в Україні інституту медіації як позасудового способу врегулювання господарських спорів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 125.
9. Можайкіна О. С. Поняття та зміст основних принципів медіації в цивільно-правових відносинах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 5. С. 55.
10. Про медіацію : Проект Закону України від 17.12.2015 р. № 3665. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463.
11. Ростовська К. В., Гришина Н. В. Медіація в адміністративному судочинстві: міф чи реалії сьогодення. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія : Право. 2020. Вип. 29. С. 182–188.

Надійшла до редакції 22.06.2021

References

1. Belinska, O. V. (2011) Mediatsiia – alternatyvne vyrishennia sporiv [Mediation – alternative dispute resolution]. *Visnyk Vyschoi rady yustytisii*. № 1 (5). С. 158–173. [in Ukr.].
2. Bozhenko, N. (2017) Udoskonalennia administratyvno-pravovoho zabezpechennia mediatsii v administratyvnomu sudochynstvi [Improving the administrative and legal support of mediation in administrative proceedings]. *Pidpriumstvo, hospodarstvo i pravo*. № 9. S. 116–119. [in Ukr.].
3. Gordijchuk, N. V. (2014) Transformativnaya mediatsiia: osnovnye ponyatiya i ustanovki [Transformative mediation: basic concepts and attitudes]. *Psichologicheskaya nauka i obrazovanie*. № 2. S. 41–48. [in Rus.].
4. Zamovska, L. I. (2015) Funktsii prava: zmistovno-teoretychnyi analiz [Functions of law: content-theoretical analysis]. Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii. Vyp. 6. S. 3–9. [in Ukr.].
5. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Procedure of Ukraine] : Zakon Ukrainy vid 6 lypnia 2005 roky № 2747-IV (zi zminamy i dopov.) Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2005. № 35-36. № 37. St. 446. [in Ukr.].
6. Korinnyi, S. O. (2019) Vprovadzhenntia mediatsii v administratyvnyi protses Ukrainy [Implementation of mediation in the administrative process of Ukraine] : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Uzhhorodsk. nats. un-t. Uzhhorod. 243 c. [in Ukr.].
7. Mavryn, O. V. (2014) Tekhnologii uregulirovaniya konfliktov (mediatsiia kak effektivnyj metod razresheniya konfliktov) [Technologies of conflict resolution (mediation as an effective method of conflict resolution)] : ucheb. posob. Kazan': Izd-vo Kazan. un-ta. 96 c. [in Russ.].
8. Makhova, L. O. (2016) Perevahy vprovadzhenntia v Ukraini instytutu mediatsii yak pozasudovoho sposobu vrehuliuвання hospodarskykh sporiv [Advantages of introduction in Ukraine of the institute of mediation as an out-of-court way of settlement of economic disputes]. *Porivnialno-analitychne pravo*. № 6. S. 125. [in Ukr.].
9. Mozhaikina, O. S. (2017) Poniattia ta zmist osnovnykh pryntsypiv mediatsii v tsyvilno-pravovykh vidnosynakh [The concept and content of the basic principles of mediation in civil law relations]. Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii. № 5. S. 55. [in Ukr.].
10. Pro mediatsiiu [On Mediation] : Proiekt Zakonu Ukrainy vid 17.12.2015 r. № 3665. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463. [in Ukr.].
11. Rostovska K. V., Hryshyna N. V. (2020) Mediatsiia v administratyvnomu sudochynstvi: mif chy realii sohoddennia [Mediation in administrative proceedings: the myth or reality of today]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnogo universytetu imeni V. N. Karazina. Seriiia «PRAVO»*. Vyp. 29. S. 182–188. [in Ukr.].

ABSTRACT

Andriy Andrieiev. The concept and essence of functions of mediation in administrative judiciary.

The article analyzes the concept and essence of the functions of mediation in resolving administrative and legal disputes through the prism of general functions of law. It is stated that mediation is one of the main methods of improving the activities of the judiciary in Ukraine. The expediency of introducing mediation in administrative proceedings is substantiated. The imperfection of the administrative procedural legislation on the definition of the institution of mediation is indicated. The concept of mediation in the administrative process, which is a special institution for regulating legal relations between the parties to the resolution of a public-law dispute over the involvement of a judge through meetings, is studied. The main task of mediation is formulated - conflict resolution, through compromise concessions of the parties. The criteria of admissibility of concluding amicable agreements in administrative disputes with public authorities are described. The principles of mediation in the administrative process are determined from the general principles of administrative proceedings. The functions of mediation are defined as areas of regulation of relations for the purpose of compromise resolution of a public law dispute without obligatory stages of the administrative process. The types of mediation functions in disputes concerning appeals against decisions, actions, inaction of subjects of power are determined. The content and role of mediation functions (organizational, informational, control, educational, law enforcement) in resolving disputes concerning appeals against decisions, actions or inaction of the subjects of power are analyzed. Peculiarities of practical realization of mediation functions at the decision of disputes concerning appeal of decisions, actions, inaction of subjects of power are outlined. It is concluded that the functions are the main directions of legal regulation of public relations in order to compromise the resolution of public law disputes without going through all the mandatory stages of the administrative process. The functions of mediation in resolving disputes (concerning appeals against decisions, actions or omissions of subjects of power) are: organizational, informational, control, educational and law enforcement.

Keywords: *administrative proceedings, legal dispute, administrative-legal conflict, alternative method, procedure, mediation, pre-trial procedure.*