

Функціонування і розвиток механізмів державного управління
УДК 351:347.965.42 (043.3)

Красіловська Зоя Валеріївна

*кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри управління та адміністрування
Комунальний вищий навчальний заклад
«Вінницька академія неперервної освіти»*

Красиловская Зоя Валерьевна

*кандидат наук по государственному управлению,
старший преподаватель кафедры управления и администрирования
Коммунальное высшее учебное заведение
«Винницкая академия непрерывного образования»*

Krasilovska Zoya

*Candidate of Sciences in Public Administration,
Senior Lecturer of the Department of Management and Administration
Community Higher Education Institution
Vinnytsia Academy of Continuing Education*

**КРИТЕРІЇ ДОПУСТИМОСТІ УКЛАДЕННЯ УГОД ПРО МЕДІАЦІЇ У
СПОРАХ ІЗ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**КРИТЕРИИ ДОПУСТИМОСТИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ О
МЕДИАЦИИ В СПОРАХ С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОГО
УПРАВЛЕНИЕ**

**CRITERIA OF ELIGIBILITY OF CONCLUSION OF AGREEMENTS ON
MEDIATION IN DISPUTES WITH PUBLIC ADMINISTRATION
BODIES**

Анотація. У статті визначено передумови та обґрунтовано
необхідність запровадження інституту медіації у публічно-управлінську

практику України. Виділено критерії допустимості укладення угод про медіації у спорах із органами публічної влади. Розроблено концептуальну модель медіації для врегулювання спорів у системі публічного управління України.

Ключові слова: *медіація, публічно-правові спори, публічне управління.*

Аннотація. *В статье определены предпосылки и обоснована необходимость введения института медиации в публично-управленческую практику Украины. Выделены критерии допустимости заключения соглашений о медиации в спорах с органами публичной власти. Разработана концептуальная модель медиации для урегулирования споров в системе публичного управления Украины.*

Ключевые слова: *медиация, публично-правовые споры, публичное управление.*

Summary. *The article defines the prerequisites and substantiates the necessity of introducing a mediation institute into public-management practice of Ukraine. The author outlines the eligibility criteria for concluding mediation agreements in disputes with public authorities. A conceptual model of mediation for dispute settlement in the public administration system of Ukraine has been developed.*

Key words: *mediation, public law disputes, public administration.*

Постановка проблеми. З кінця ХХ століття йде зміна парадигми теорії публічного управління, яка намагається відповідати викликам сьогодення. Формується нова культура та новий стиль роботи органів публічної влади з орієнтацією не на бюрократичні правила і норми, а на запити і потреби населення, на ціннісні та культурні чинники, визнання і дотримання яких, на перший план виводить людину, як найвищу соціальну

цінність. Україна, торуючи шлях правової та демократичної держави зацікавлена у налагодженні конструктивного соціального діалогу.

Зростання активності і відповідальності громадян дозволяє державі делегувати частину своїх повноважень в певних сферах інститутам громадянського суспільства. Зарубіжний досвід свідчить про те, що вирішення публічно-правових спорів відноситься до однієї з таких сфер.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Велику увагу вивченню питань медіації як альтернативного способу врегулювання спорів приділяли: Б. Леко, Г. Чуйко, М. Костицький, В. Маляренко, Н. Б ондаренкоЗелінська, В. Баранова, Ю. Бошицький, О. Спектор, С. Задорожня, Ю. Притика, В. Рєзнікова, К. Ковач та ін. Окремі питання запровадження у національне законодавство медіації для врегулювання спорів із органами публічного управління висвітлюються у працях таких вітчизняних вчених як Г. Єрмоменко, О. Муза, Л. Юхтенко, В. Балух, В. Свириденко, А. Лиско, Л. Сало, І. Сенюта, Н. Хлібороб, А. Школик та ін. Разом із тим, незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми, питання доцільності застосування медіації у системі публічного управління залишається дискусійним та потребує комплексного дослідження і більшої конкретизації.

Мета дослідження полягає у визначенні критеріїв допустимості укладення угод про медіації у спорах із органами публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Одним із заходів децентралізації, який надає можливість звузити сферу впливу держави на суспільство і замінити цей вплив механізмами саморегуляції є запровадження інституту медіації як альтернативного способу врегулювання спорів. Позитивним фактом є те, що 02 червня 2016 року до Конституції України внесена норма, яка встановлює, що Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору, одним із яких є медіація.

Згадується про процедуру медіації в Законі України «Про безоплатну правову допомогу» [1]. Зокрема, ст. 7 цього Закону передбачає, що одним із видів послуг з надання первинної безоплатної правової допомоги в Україні є надання допомоги в забезпеченні доступу особи до медіації.

При проведенні судової реформи згадки про медіацію та медіаторів було включено в процесуальні кодекси, а Міністерство соціальної політики України навіть затвердило 17 серпня 2016 р. Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації) № 892 [2]. Таким чином, медіація була визначена як соціальна послуга, хоча нині діючий Закон «Про соціальні послуги» прямо про неї не говорить. Але вже до нового Закону України «Про соціальні послуги», який набрав чинності у 2020 р., медіація включена як базова соціальна послуга [3].

Відповідно до названого стандарту, посередництво (медіація) – це метод розв’язання конфліктів / спорів, за допомогою якого дві або більше сторін конфлікту / спору намагаються у межах структурованого процесу за участю посередника / медіатора досягти згоди для його розв’язання. За задумом авторів стандарту, медіатор допомагає сторонам налагодити комунікацію, пояснити одна одній своє бачення конфлікту / спору, визначити шляхи його розв’язання, проаналізувати та за необхідності скорегувати можливі варіанти рішення, домовленості, а також досягти згоди щодо розв’язання конфлікту / спору та / або усунення / відшкодування спричиненої шкоди.

Дискусійність можливості запровадження медіації для врегулювання спорів із органами публічного управління в Україні зумовлюється тим, що традиційною сферою застосування медіації є цивільно-правові відносини між юридично рівними суб’єктами, а у публічно-правових спорах однією зі сторін завжди виступає орган публічної влади, тим самим виникають умови нерівності правового статусу суб’єктів, що суперечить принципу рівності

медіації. Разом з тим, законодавство містить є ряд правовідносин, які існують та містять ознаки медіації у публічній сфері:

- законодавчо визначені процедури узгодження і консультування у Митному та Податковому кодексах України;- наявність дискреційних повноважень у органів публічної влади;
- можливість примирення за нормами Кодексу адміністративного судочинства України;
- розроблення доктрини медіації на рівні законотворення;
- практика застосування медіації у спорах із органами публічної влади у пілотних судах України;
- тренінги та підготовка суддів-медіаторів;
- інститут Уповноваженого Верховною Радою з прав людини, інститут Уповноваженого Верховною Радою з прав бізнесу, а також інших спеціалізованих омбудсманів;
- діяльність регіональних груп медіації, які об'єдналися в Асоціацію груп медіації України та Український центр порозуміння.

Ці всі факти свідчать про те, що відбувається інституціоналізація медіації шляхом перетворення неінституційних практик в інституційні. Це створює передумови для їх поширення на рівні публічного управління.

Разом з тим, проблемою запровадження інституту медіації в Україні є відсутність ґрунтовної нормативно-правової бази її регулювання, внаслідок чого легальна можливість застосування його як альтернативного способу вирішення спорів є ускладненою. На думку Яковлєва В.Ф. «відсутність розгорнутого правового регулювання цих питань на законодавчому рівні стримує практичне використання альтернативних процедур вирішення адміністративних спорів. Звідси виникає необхідність ... чітко визначити вимоги, що стосуються меж використання мирових угод по адміністративним спорам, в рамках яких такі угоди, не тільки можливі, але і бажані». Водночас необхідно пам'ятати, що оптимальна взаємодія

публічного й приватного права неможлива без глибокого й детально аналізу умов такої взаємодії і її наслідків. Ми поділяємо думку Циганкова Е. М. про те, що використовувати інструменти цивільного права (угоди й інші процедури примирення) у сфері публічних правовідносин необхідно, але з певними обмеженнями і більш докладною регламентацією. І навпаки, обґрунтування рівності публічно-правового статусу організації й індивідуального підприємця не повинно обмежуватися посиланнями на положення цивільного законодавства [4, с. 30].

Практика застосування процедури медіації при урегулювання публічно-правових спорів у пілотних адміністративних судах України (Вінницький окружний адміністративний суд, Івано-Франківський окружний адміністративний суд, Малиновський суд м. Одеси) показала, що найбільш поширеними спорами, які було врегульовано шляхом примирення є спори, за участю: органів, які накладають адміністративні стягнення; органів, які здійснюють нарахування коштів, забезпечують реалізацію обов'язку щодо їх сплати; органів, які відповідають за адміністрування пільг, субсидій, допомог, тощо; контролюючих органів. Досліджено специфіку спорів з приводу адміністративних договорів. Саме ця категорія справ є найбільш перспективною сферою застосування процедури медіації. Разом з тим, 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 не зрозуміння меж взаємних поступок та альтернативних варіантів опоненту. Незацікавленість суб'єкта владних повноважень у переговорах має дві причини:

- 1) психологічну – чиновник боїться взяти на себе відповідальність за самостійне прийняття рішення щодо спору (простіше і краще дочекатися рішення суду і посилатися на нього);

2) юридичну – полягає в принципі діяльності державного службовця «заборонено все, крім того, що прямо дозволено». Це звужує коло можливих варіантів вирішення спільної проблеми.

Поділяємо точку зору суддів-медіаторів, про те що у разі виникненні адміністративного спору у відносинах «громадянин» і «суб'єкт владних повноважень», саме органи публічної влади мають бути ініціаторами процедури врегулювання спору альтернативним методом, а у випадку 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 [5].

На підставі окреслених питань, можемо дати визначення поняття «медіація у системі публічного управління», під якою слід розуміти альтернативний спосіб врегулювання публічно-правового спору (конфлікту) стороною якого є орган публічної влади, за участю медіатора (нейтрального посередника), який передбачає структуровану процедуру досягнення взаємовигідного рішення сторонами спору (конфлікту) у формі добровільної угоди між конфліктуючими сторонами.

В контексті даного дослідження критеріями допустимості укладення угод про медіацію (мирових угод) у адміністративних спорах із органами публічної влади можна виділити:

- законність – відсутність у законі прямої заборони на вчинення дій, передбачених угодою;
- суспільна прийнятність – відповідність змісту угоди законам, що охороняють суспільну безпеку, порядок управління, суспільну мораль, права і свободи громадян;
- добровільність – наявність вільного волевиявлення сторін;
- правосуб'єктність – наявність у сторони права розпоряджатися предметом (об'єктом) угоди;

- спільне благо – відповідність суспільним інтересам, дотримання прав і законних інтересів інших осіб;
- відповідність компетенції – повноваження посадової особи на укладення угоди повинно входити в її компетенцію, визначатися нормативно-правовим чином і реалізовуватися відповідно до приписів компетенційних норм;
- регламентація – при укладенні угоди посадовець повинен діяти у відповідності з тими цілями, задля досягнення яких йому надані повноваження, і не виходити за межі своєї компетенції (предметної, суб'єктної, територіальної та тимчасової);
- непідсудність – неприпустимість угод у спорах про законність нормативних актів, в силу наявності повноваження на визнання таких актів невідповідними законом тільки у суду.

Ці критерії допустимості укладення угод про медіацію (примирення) із органом публічної влади можуть бути орієнтиром і правовою основою у цій сфері (див.рис.).

Висновки. Таким чином, межі застосування медіації при вирішенні публічно - правових спорів мають бути обумовленими суб'єктним складом та предметом спору. Законодавче закріплення медіації, критеріїв допустимості укладення угод про медіацію із органами публічної влади, детальна регламентації сфер її застосування та незастосування у публічно-правових спорах, яку окреслено, створить підґрунтя та безпечне середовище для державних службовців і суддів, які мають бажання рекомендувати цю процедуру сторонам, а також підвищить рівень довіри до послуги та популяризує її застосування.

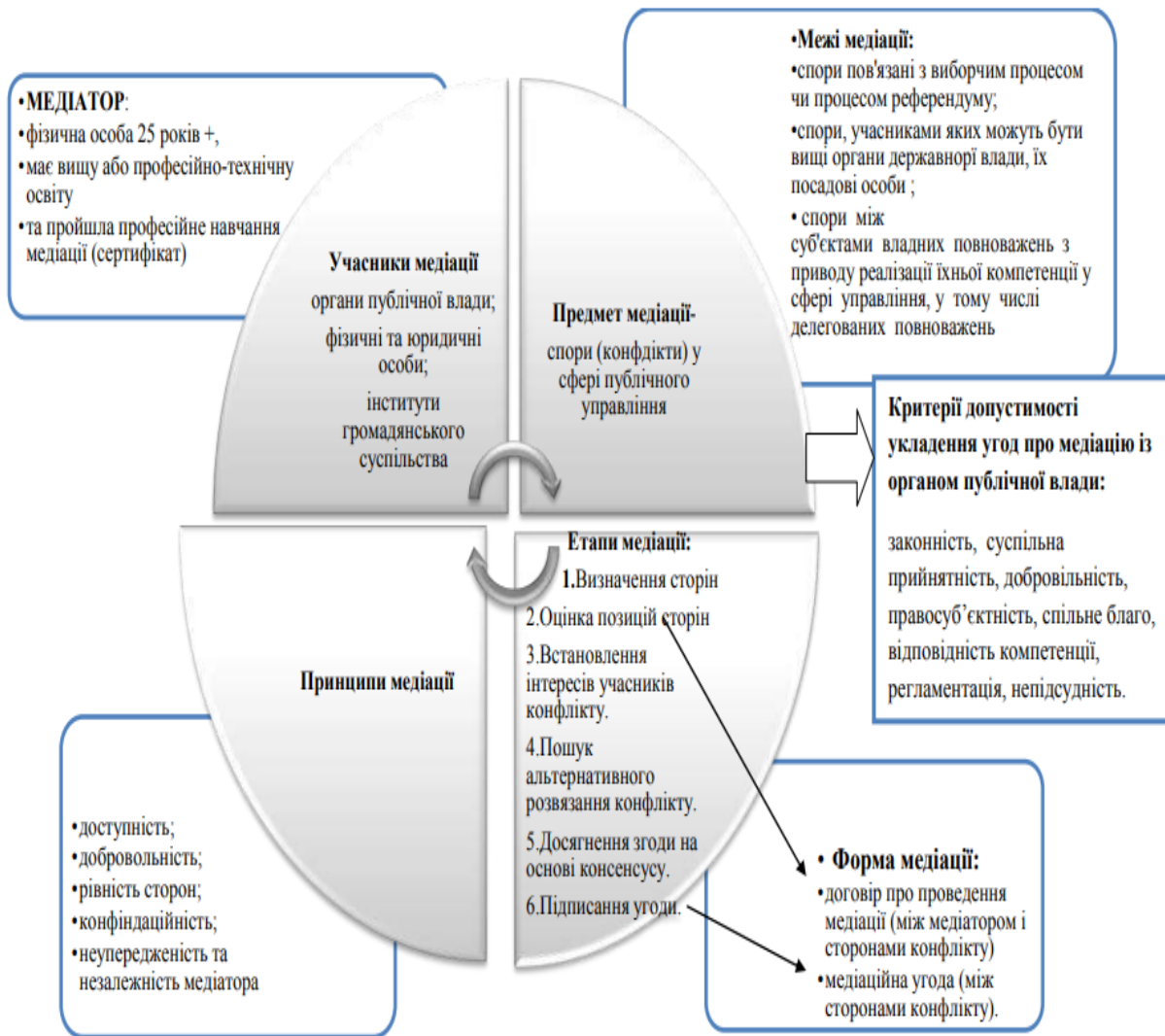


Рис. 1. Модель інституту медіації у публічному управлінні

Література

1. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
2. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації): наказ Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16>
3. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>

4. Цыганков Э. М. Налоговые споры в процессе перезагрузки / Э. М. Цыганков // Налоговые споры. 2006. № 1. С. 29–31.
5. Підписано угоду про співробітництво щодо впровадження медіації.
URL: <http://www.voas.gov.ua/work/medats-ya/med-ats-ya-efektivne-virshennya-konfl-kt-v/>. Назва з екрану.

References

1. Pro bezoplatnu pravovu dopomogu: Zakon Ukrayini vid 2 chervnya 2011 roku № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
2. Pro zatverdzhennya Derzhavnogo standartu socialnoyi poslugi poserednictva (mediaciyi): nakaz Ministerstva socialnoyi politiki Ukrayini vid 17.08.2016 № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16>
3. Pro socialni poslugi: Zakon Ukrayini vid 17 sichnya 2019 roku № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>
4. Cygankov E. M. Nalogovye spory v processe perezagruzki / E. M. Cygankov // Nalogovye spory. 2006. № 1. S. 29–31.
5. Pidpisano ugodu pro spivrobotnictvo shodo vprovadzhennya mediaciyi.
URL: <http://www.voas.gov.ua/work/medats-ya/med-ats-ya-efektivne-virshennya-konfl-kt-v/>. Nazva z ekranu.