

УДК 351

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Майстренко Катерина Миколаївна

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом*

Maistrenko Kateryna

*Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management*

Нестеренко Галина Петрівна

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
ННІНО Національного авіаційного університету*

Nesterenko Halyna

*Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Management and Administration
NNINO of the National Aviation University*

DOI: 10.25313/2520-2057-2022-15-8458

МЕДІАЦІЯ ЯК СПОСІБ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ

MEDIATION AS A WAY OF SETTLEMENT OF DISPUTES IN THE FIELD OF MANAGEMENT AND DISPOSAL OF STATE PROPERTY

Анотація. У запропонованій статті з'ясовано, що конфлікти юридичних та фізичних осіб з органами публічної влади є і будуть, а вирішувати їх лише у судовому порядку просто неможливо. У зв'язку з цим нинішня дійсність об'єктивно змушує звертатися до медіації, яка відкриває новітню форму політичного діалогу між громадянами та державою. Наголошено на тому, що поява інституту медіації при вирішенні конфлікту інтересів за участю органів публічної влади зробить певний позитивний внесок у розвиток та зміцнення правової культури українського суспільства.

Ключові слова: органами публічної влади, державна власність, конфлікт, медіація, вирішення.

Summary. The proposed article clarifies that there are and will be conflicts between legal entities and individuals with public authorities, and it is simply impossible to resolve them only in court. In this regard, the current reality objectively forces one to turn to mediation, which opens the newest form of political dialogue between citizens and the state. It is emphasized that the emergence of the institution of mediation in the resolution of conflicts of interest with the participation of public authorities will make a certain positive contribution to the development and strengthening of the legal culture of Ukrainian society.

Key words: public authorities, state property, conflict, mediation, resolution.

Управління власністю має на увазі як стратегічні перетворення структури власності в країні, спрямовані на її оптимізацію у сенсі поставлених цілей і проведені в рамках промислової (реструктуризаційної) політики держави щодо власності, так і поточне управління власністю. Управління

власністю торкається надзвичайно широкого кола питань та проблем, пов'язаних із розпорядженням та використанням державного майна.

Варто підкреслити, що інтерес юридичних та фізичних осіб — це самостійний, власний інтерес, тому він може об'єктивно не співпадати

з інтересами органів виконавчої влади, уповноважених керувати та розпоряджатися державною власністю. Як відомо, спонукаючи учасників відносин до діяльності, інтерес спрямовує їхню поведінку у певне русло, причому через значну кількість цих учасників їхні інтереси можуть перетинатися і вступати в конфлікти один з одним. У сфері управління та розпорядження майном такі конфлікти не рідкість, а від своєчасного їх вирішення іноді залежить доля юридичної особи в цілому.

Взагалі виникнення конфліктів інтересів за участю органів публічної влади у сфері управління та розпорядження державною власністю є досить складною проблемою, яка недостатньо докладно розглядається в українському законодавстві.

Доречно відмітити, що конфлікт інтересів на публічній службі виступає також як конфлікт між реальним і належним, між законними інтересами суспільства, держави, публічним боргом та інтересом службовця, між ролями службовця як посадової особи та людини з усталеною системою соціальних цінностей та поглядів, між правильною та неправильною соціальною поведінкою з точки зору моралі, службової етики та професійного обов'язку і завжди проходить через особистість публічного службовця. При цьому часто виникають протиріччя між публічним службовцем та правами і законними інтересами громадян, організацій, суспільства чи держави, здатне призвести до заподіяння шкоди останнім [4, с. 11].

Необхідно зазначити, що виникнення конфлікту інтересів в силу специфіки публічного управління неминуче, це зумовлене насамперед неналежною реалізацією конституційних принципів захисту та охорони прав і свобод людини та громадянина, порушенням принципів цивільної служби, що відхиляються від норми дій та поведінки публічного службовця, наслідком яких є необ'єктивне виконання такими службовцями посадових (службових) обов'язків. Так, слід наголосити, що у сучасному українському суспільстві сформувалося розуміння того, що для подальшого ефективного розвитку публічного управління власністю необхідний діалог з фізичними та юридичними особами, адже саме від них залежить громадська думка про діяльність органів публічної влади та їхню репутацію [7, с. 104–110].

Саме тому, принагідно звернути увагу на те, що зовсім не давно в нашій країні почав діяти альтернативний спосіб врегулювання спорів, що виникають із трудових, цивільних та сімейних правовідносин між фізичними та юридичними особами. Цей метод називається процедурою медіації, під якою розуміється врегулювання суперечок за сприянням медіатора з урахуванням добровільного згоди сторін у цілях досягнення ними взаємоприйняттого рішення.

Так, зокрема, О. Островська висловила позицію, що медіація відрізняється від традиційного вирішення спорів у суді чи арбітражі насамперед тим, що медіатор не приймає рішення щодо спору. Приймати те чи інше зобов'язуюче рішення мають право лише сторони, які за сприяння медіатора виробляють і розглядають можливі варіанти та визначають найбільш підходящі з них [8, с. 34–38].

В свою чергу вчений І. Ясиновський вважає, що медіація — це вміння домовлятися, приходити у суперечках та конфліктах до консенсусу, вирішення, взаємовигідного обом сторонам [10, с. 245]. В цьому контексті слушно висловила свою думку вчена З. Красіловська, яка наголошує на тому, що медіація, являє собою новий метод знаходження консенсусу, який, визнаючи право на індивідуальність, створює комфортні умови для життя людей у суспільстві. І, що не менш важливо, вона може стати своєрідним шансом для включення людей у політичну активність, що веде до зміцнення в суспільстві демократичних інститутів [4, с. 15].

Варто підтримати позицію вчених А. Мельниченко та Ю. Радченко, які свідчать, що медіація — це складовий елемент примирної процедури. Метою цієї процедури є усунення конфліктів різної природи шляхом переговорів. На думку вчених, медіація можлива як у рамках арбітражного чи цивільного процесу, так і як самостійний інститут, спрямований на вирішення конфлікту у публічному управлінні [7, с. 104–110].

Цікавою також є думка вченого Є. Бородіна, який вважає, що медіація — логіка процесу осмислення, що характеризується відмовою від абсолютизації полярностей та максимізацією уваги до їхнього взаємопроникнення, до їхнього існування один через одного. Медіація шукає рішення між крайнощами, формулює новий зміст на їх основі, розвивається через поглиблення діалогу між публічними службовцями. Медіація постійно націлена на вихід за межі успадкованих опозицій, розвиваючи нові сенси, нові опозиції, творячи нові цінності, нові відносини. Вона вимагає та формує зростання інтелектуальної напруги у пошуках нових рішень та шляхів [3, с. 28–34].

І. Подік та Л. Єфіменко дійшли висновку, що медіація є процесом, при якому незацікавлена, неупереджена, кваліфікована людина допомагає сторонам, залученим до конфлікту, досягти взаємоприйняттого врегулювання. Медіатор допомагає публічним службовцям, які конфліктують дійти згоди, полегшуючи та спрямовуючи комунікацію між ними, допомагаючи отримати відповідну інформацію та зробити правильний вибір [9, с. 58].

Отже, виходячи зі вищесказанного, можна дійти висновку, що медіація — це заснований на угоді конфіденційний процес, під час якого сторони

конфлікту добровільно намагаються за допомогою нейтральної третьої особи знайти точки дотику, які дозволять їм виробити рішення та врегулювати суперечку.

Окремо, слід підкреслити, що медіація, являє собою найважливіший критерій розвитку демократії. Так, варто відмітити, що в основу теорії суспільного договору для пояснення виникнення держави кладеться медіативна модель. Демократія ґрунтується на постійно відтворюваному конфлікті індивідуальних та групових інтересів та механізмах їх обговорення та узгодження. В основу плюралістичної демократії закладено ідею, що суперництво безлічі групових інтересів є процес вироблення балансу політичних сил на основі спільних для всіх об'єктивних критеріїв: закону та базового консенсусу щодо цінностей даної політичної системи. Це означає, що всі групи конкурують за єдиними правилами, порушення яких означає вихід за межі демократичної системи.

Водночас медіація, найм'якша форма вирішення конфлікту, медіатори проводять процес з'ясування всіх обставин. При цьому медіатор немає права:

- засуджувати;
- примиряти;
- робити висновки;
- давати оцінки;
- приймати жодне рішення, яке торкалося б вирішувану проблему [2, с. 31–33].

До обов'язків медіатора також не входить подання сторонам проєктів вирішення їхньої проблеми. Сторони конфлікту, зокрема публічні службовці, як експерти повинні ліквідувати конфлікт самі в рамках їхньої власної позиції. І тут службовці, які беруть участь у конфлікті зберігають в себе високий рівень автономії. Таким чином, можна сказати, що вирішення проблеми постає не як нав'язана ззовні воля, а як результат власної, зрештою спільної роботи всіх сторін конфлікту.

Безпосередньо застосуванням даної процедури будуть займатися спеціальні особи, обрані сторонами, медіатори, які не є суддями чи представниками окремого публічного службовця та не мають права приймати рішення щодо спору. Вони лише сприяють урегулюванню суперечки, допомагають службовцям у ході дискусії виявити їх справжні інтереси та потреби, знайти рішення, що задовольняє всіх учасників конфлікту.

Тут, слід додати, що медіатор є особою, що залучається публічними службовцями, як посередник у врегулюванні, для сприяння у виробленні сторонами рішення по суті спору. Можна сказати, що медіатори — переговорники-екстремали, вони працюють в умовах війни. Справа в тому, що конфлікт — це завжди війна. Вирішити конфлікт можна лише за допомогою задоволення інтересів всіх службовців, які конфліктують. І єдиний

спосіб створити таке диво — провести ефективні переговори за участю третьої нейтральної сторони [6, с. 92–100].

Саме медіатор організовує процес переговорів, допомагаючи встановленню між службовцями безпосередньої комунікації, він може оцінити правові позиції всіх публічних службовців і спрогнозувати можливе рішення суду, якщо справа стане предметом судового розгляду. У цьому переговори, які відбуваються з участю медіатора, на відміну судового процесу, є публічною боротьбою сторін; як і процес проведення таких переговорів, і його результати суворо конфіденційні. Водночас, як влучно зауважила Н. Боженко: при своїй схожості з іншими формами вирішення розбіжностей медіація має кілька принципових відмінностей. Основне з них — присутність при розгляді третьої нейтральної сторони, яка не виносить жодних рішень, проте вивчає проблему та сприяє ухваленню рішення самими конфліктуючими сторонами у публічному управлінні. Вона також зазначила, що медіація — це міждисциплінарна галузь, яка поєднала у собі такі галузі знання, як конфліктологія, право, психологія. Тому найбільш успішними у вирішенні конфліктів за допомогою медіації є не представники теоретичної науки, а фахівці-практики, знайомі з правилами ділового обороту, але при цьому мають гарну підготовку у зазначених суміжних дисциплінах [1, с. 18].

Не можна залишити без уваги той факт, що медіація має свої переваги, а саме короткі терміни розгляду спору, збереження сторонами добрих відносин, конфіденційність. Ці фактори значно знижують витрати на врегулювання спору або, принаймні, як вважає вчена І. Лопатченко, роблять їх більш ефективними [5, с. 231–237].

Доцільно підкреслити, що переваги медіації полягають у швидкості та неформальному характері врегулювання спору. Крім того, в результаті процедури медіації рішення може охоплювати безліч аспектів, що не завжди трапляється при судовому розгляді. Медіація ефективна у випадках, коли у правовідносинах з органами публічної влади у сфері управління та розпорядження державною власністю виникають складності, які швидко не вирішуються. У цих випадках робота з емоційним аспектом спору сторін, конфіденційність якої гарантується законом, може якісно покращити ситуацію. Переваги медіації — це можливість, з одного боку, уникнути бюрократичного механізму розгляду скарг, судових позовів, а з іншого — отримати роз'яснення та найчастіше задовольнити скаргу у короткі терміни та з меншою витратою сил.

Окремо, варто відмітити, що використання медіаторів у вирішенні конфліктів з органами публічної влади, уповноважених у сфері управління та розпорядження державною власністю, може бути надзвичайно ефективним, оскільки одним із

найважливіших принципів медіації є незалежність медіатора, а також необхідність збереження рівноправності сторін. При цьому медіатори мають бути об'єднані в загальний реєстр — нейтральний орган, до якого клієнт може апелювати у пошуку справедливого рішення та який, у свою чергу, забезпечить сторонам свободу вибору незалежного медіатора. Крім того, необхідна послідовна робота, насамперед із формування професійних кадрів для служб медіації.

Таким чином, варто констатувати, що врегулювання конфлікту між публічними службовцями, що сперечаються, шляхом звернення до примирливих процедур, зокрема шляхом звернення до посередника, є одним з альтернативних судовим способом вирішення спорів, використання якого можливе як до або замість звернення до суду, так і після звернення до суду, коли справа перебуває у провадженні суду. На етапі врегулювання конфлікту інтересів і з теоретичної, і з практичної поглядів досить проблематично. Системне використання медіації та медіативного підходу у роботі з органами публічної влади, уповноважених керувати та розпоряджатися державною власністю, послужить підвищенню стабільності

та додасть впевненості учасникам правовідносин. Вирішення суперечок та розбіжностей за допомогою медіації — це не лише вирішення нагальних конфліктів, це ще й виховання культури поважної взаємодії.

Висновки. Отож, аналізуючи вищезазначене, можна сказати, що нині назріла потреба у пошуках стратегічних підходів до вирішення питань ефективного просування медіації. Держава сьогодні все частіше наштовхується на опір громадян у разі необґрунтованих та не зважених рішень влади. Не вимагає доказів факт, що конфлікти юридичних та фізичних осіб з органами публічної влади є і будуть, а вирішувати їх лише у судовому порядку просто неможливо. У зв'язку з цим нинішня дійсність об'єктивно змушує звертатися до проблеми посередництва та медіації, яка являє собою нову форму перетворення подібної активності громадян у реальний соціальний капітал. Вона відкриває новітню форму політичного діалогу між громадянами та державою. Безперечно, поява інституту медіації при вирішенні конфлікту інтересів за участю органів публічної влади зробить певний позитивний внесок у розвиток та зміцнення правової культури українського суспільства.

Література

1. Боженко Н. В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 18 с.
2. Бородін Є. Є. Застосування медіації в публічному управлінні. Становлення публічного адміністрування в Україні: мат-ли VII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених, м. Дніпро, 22 квітня 2016 р. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 31–33.
3. Бородін Є. Організаційно-правові підстави застосування медіації в системі державного управління. Аспекти публічного управління. 2019. Том 7. № 4. С. 28–34.
4. Красіловська З. В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одеса, 2017. 20 с.
5. Лопатченко І. М. Медіація як сучасна технологія у вирішенні конфліктів в публічному управлінні. Право та державне управління. 2019. № 2(35). Том 1. С. 231–237. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2019/tom_1/37.pdf
6. Мазаракі Н. А. Медіація в Україні: проблеми теорії та практики. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. № 1. С. 92–100.
7. Мельниченко А. А., Радченко Ю. В. Імплементация інструментів медіації у практику публічного управління та адміністрування. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 2(25). С. 104–110. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2020/2/21.pdf>
8. Островська О. А., Фінько О. Л. Медіація як альтернативний спосіб урегулювання конфліктів та консалтингова послуга. Глобальні та національні проблеми економіки. Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського. 2018. Випуск 21. С. 34–38. URL: <http://global-national.in.ua/archive/21-2018/8.pdf>
9. Подік І. І., Єфіменко Л. Л., Серета А. В. Огляд світового досвіду запровадження інституту медіації в податкові правовідносини. Хмельницький: ФОП Мельник А. А., 2019. 58 с.
10. Ясиновський І. Г. Імплементация процедури медіації в Українське законодавство: теоретико-правовий аналіз: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. 295 с.