

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ЕКОНОМІКИ ТА МІЖНАРОДНИХ ЕКОНОМІЧНИХ
ВІДНОСИН**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

Петро МАКАРЕНКО

20 квітня 2022 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Застосування медіації в системі публічного управління»

виконала здобувач вищої освіти заочної форми навчання

Маньковська Олександра Миколаївна

Керівник кваліфікаційної роботи

Андрій ПАНТЕЛЕЙМОНЕНКО

Полтава – 2022 року

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	6
1.1. Механізми медіації: інтерпретаційні підходи	6
1.2. Медіація як технологія соціальної взаємодії.....	13
Висновки до розділу 1	19
РОЗДІЛ 2 ОСНОВНІ ЗАСАДИ МЕДІАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ	21
2.1. Види, моделі та принципи медіаційної діяльності	21
2.2. Організаційно-правові засади застосування медіації в Україні	26
Висновок до розділу 2.....	35
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ МЕДІАЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	37
3.1. Включення механізму медіації в систему публічного управління	37
3.2. Розвиток навичок медіації державних службовців	43
Висновки по розділу 3	51
ВИСНОВКИ.....	53

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасне суспільство характеризується зростаючою невпевненістю та нестабільністю, що викликано насамперед розширенням конфліктного простору, зростанням напруженості в суспільних відносинах, зростанням джерел конфліктів. Це висвітлює проблему пошуку ефективних механізмів вирішення спорів, найкращим з яких є медіація. Орієнтація України на простір європейських цінностей підсилює необхідність впровадження механізму посередництва в систему публічного управління, оскільки історія Європейського Союзу нерозривно пов'язана з розвитком механізмів посередництва як засобу інтеграції та об'єднання якісно нової основи.

Це вирішує завдання аналізу перспективних напрямів впровадження арбітражного механізму в системі публічного управління з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду та вітчизняного досвіду впровадження арбітражних процедур в Україні.

Теоретико-методологічні основи механізму медіації досліджують такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як О. Адамантис, Н. Александер, Х. Бесмер, О. Белінська, Н. Боженко, Н. Бондаренко-Зелінська, А. Бортнікова, Л. Боул, Е. Ватцке, З. Красиловська, А. Лиско, Н. Мазаракі, М. Манн, Дж. Монк, О. Муза, А. Патапас, Т. Подковенко, Н. Прокопенко, М. Робертс, Л. Сало, В. Тисногуз, К. Шершун, А. Чернега, Л. Юхтенко, Д. Яницька та ін.

Однак, незважаючи на свою важливість, ці дослідження зосереджені переважно на правових аспектах медіації як способу вирішення публічно-правових спорів у позасудовому порядку, але не розглядають процес інтеграції інтегрованого механізму медіації в публічне управління, що призвело до вибору тема кваліфікаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117U003104, 2017-2026 рр.).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування сутності, змісту та процесів застосування медіації в системі публічного управління як важливого інструменту підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

Для досягнення цієї мети необхідно було вирішити наступні завдання:

- ознайомитись із теоретичними засадами дослідження медіації в системі публічного управління;
- проаналізувати технологічні аспекти медіаційної діяльності;
- розглянути напрями удосконалення застосування механізму медіації в системі публічного управління.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступає процес застосування медіації в системі публічного управління.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методичних та практичних проблем, що виникають в процесі застосування медіації в системі публічного управління.

Методи дослідження. У роботі використано інтегрований комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, зокрема: історико-правовий аналіз – під час аналізу тенденцій формування та розвитку медіаційної діяльності; систематизації – при розгляді правових та теоретичних джерел; порівняльного аналізу – в процесі вивчення досвіду впровадження медіаційної діяльності; узагальнення – під час формулювання висновків та пропозицій, системного аналізу та моделювання – в процесі конструювання моделі інтегрованого механізму медіації.

Інформаційна база. Інформаційною базою слугували законодавчі та нормативно-правові акти з питань публічно-управлінської діяльності України; статистичні звіти та нормативні акти Національного агентства України з питань державної служби, Управління державної служби Голодержслужби України в області, Державного комітету статистики; вітчизняна та іноземна монографічна і спеціалізована періодична література.

Наукова новизна одержаних результатів. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

систематизація етапів процесу включення механізму медіації в систему публічного управління;

окреслення напрямів формування та розвитку медіаційних компетенцій публічних службовців.

Практичне значення одержаних результатів. Найважливіші теоретичні положення, пропозиції, узагальнення і висновки дослідження спрямовані на підвищення ефективності застосування медіації в системі публічного управління. Основні ідеї та висновки дослідження можуть бути використані на практиці органами публічного управління, органами місцевого самоврядування та муніципальними органами, підприємствами, громадськими організаціями.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано статтю у фаховому виданні, а також тези:

– «Механізми застосування медіації в країнах Східної Європи», яку включено до збірника матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «ТЕРИТОРІЯ НАУКИ». Частина 1. Полтава : ПДАА, 2021.

– «Механізми застосування медіації в країнах Західної Європи», яку включено до збірника матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «ТЕРИТОРІЯ НАУКИ». Частина 2. Полтава : ПДАА, 2021.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 56 сторінках друкованого тексту, робота містить 2 таблиці, 8 рисунків та 5 додатків.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Механізми медіації: інтерпретаційні підходи

Вихідним пунктом дослідження медіації як нового механізму в практиці публічного управління в Україні є визначення основних понять. Поняття посередництва існує в різних сферах людського буття та діяльності і тому розкривається в словниках (рис. 1.1).

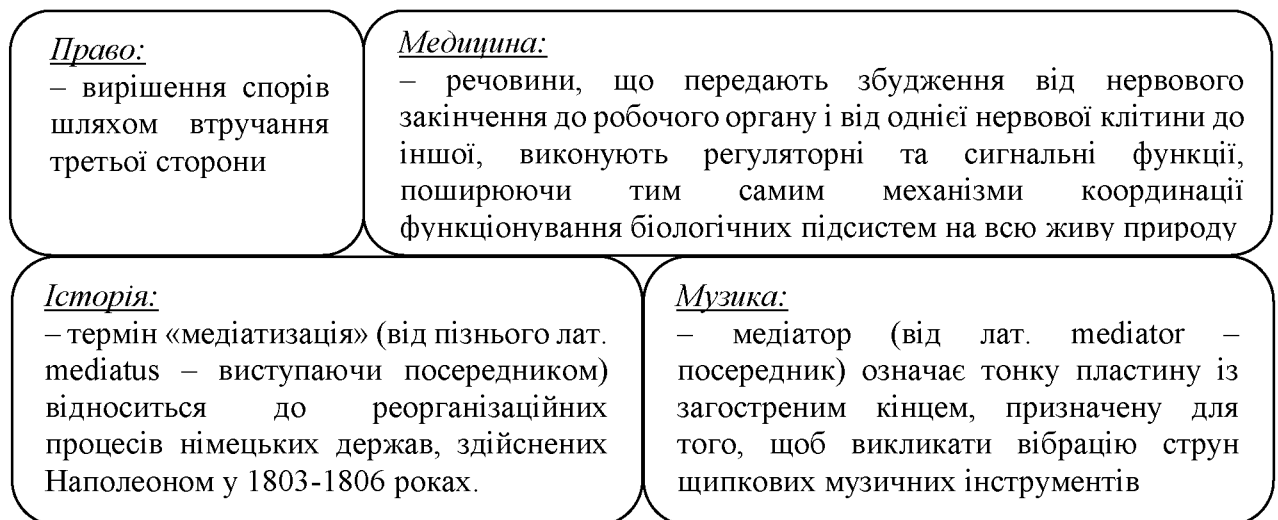


Рис. 1.1. Інтерпретації термінів «Медіація» та «Медіатор»

Спільним у цих визначеннях є інструментальна роль посередницької діяльності у здійсненні управлінського впливу. Останнім часом стрімко зростає попит на використання примирних/примирних процедур у багатьох сферах суспільного життя. Суперечливість тлумачень медіації пов'язана, з одного боку, з відсутністю правової закріпленості цього поняття у вітчизняній правовій сфері, а з іншого – з різноманітністю її форм і практик. При цьому суперечки тривають не лише щодо їх змісту, а й щодо класифікації альтернативних способів вирішення спорів (далі – АВС) поряд з арбітражем, медіацією, міні-судом та іншими (рис. 1.2). Термін вперше з'явився в Сполучених Штатах у 1960-х роках.

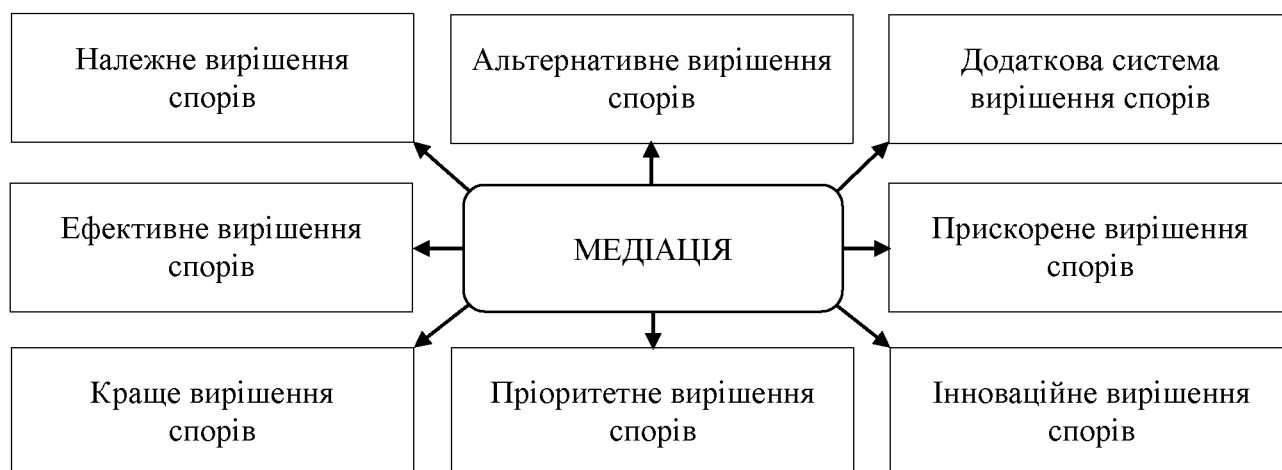


Рис. 1.2. Варіації тлумачення терміну «медіація»

З цих визначень можна виділити істотні ознаки медіації, зокрема незалежність, інноваційність, ефективність, швидкість, оптимальність, особливості процесу. Крім того, аналіз численних тлумачень цього терміну приводить до висновку, що вчені сходяться на думці, що дві складові медіації є обов'язковими – переговори та медіатор.

Слід зазначити, що з початком обговорення законопроекту «Про медіацію» (далі – Законопроект) питання визначення поняття медіації не втратило своєї актуальності, а перейшло на інший рівень, а саме дотримання його тлумачення в інших країнах Загальновизнані та стандартизовані процедури: «Медіація – це позасудова процедура вирішення конфлікту (спору) шляхом переговорів між конфліктуючими сторонами (спору) за допомогою одного або кількох посередників».

Фасилітація (лат. *facilis*: «полегшити») – це форма допомоги, яка має на меті полегшити пошуковій стороні досягнення мети. Підтримка може приймати активну та пасивну форми і може бути підтримуючою, оцінювальною, трансформуючою та нормативною. Модератори оцінювання сприяють висловлюванню думок, якщо цього бажають сторони. Посередництво може, але не обов'язково, бути лише вигідним. Довіра (давньоскандинавське *traustr*: «сильний») вимагає визнання сторонами того, що нейтральна особа має

компетенцію ефективно модерувати обговорення, включаючи здатність керувати процесом, спілкуватися, зберігати конфіденційність, будувати відносини, слухати, аналізувати, виявляти проблеми та створювати взаємну вигоду. Довіра також означає, що в процесі медіації всі сторони відчують нейтральність медіатора, щоб сприяти обговоренню з точки зору компетентності, досвіду, знань, позиції та особистості. Нейтральність означає, що посередник повинен бути неупередженим і не мати прихованого конфлікту інтересів, що є прийнятним для сторін. Медіатори повинні заслужити довіру сторін у процесі медіації.

Слід зазначити, що сучасне розуміння медіації виходить за рамки виключного застосування до правових спорів (кризової медіації), оскільки не менш важливою є превентивна медіація, яка використовується до конфлікту. У цьому випадку використовується певний інструментарій і набуває значення вплив особистісного фактора з боку посередника, особливо коли не визначені наміри опонента та високий рівень переговорів та незалежності учасників у прийнятті рішення, рисунок 1.3.

Інструменти	узгодження цілей та інтересів, досягнення високого рівня взаємної довіри, забезпечення балансу влади і взаємного контролю сторін
Вимоги до особистості медіатора	високі моральні якості, чесність, рівний характер, широкий кругозор, нервово-психічна стійкість, толерантність, нестандартне мислення, професіоналізм, емпатія, вміння враховувати особливості учасників
Компетенції медіатора	розуміти природу соціальних суперечностей, володіти вмінням об'єктивно оцінювати й пояснювати проблемні ситуації, конструктивно регулювати суперечності, розвивати раціональні підходи усунення конфлікту інтересів, передбачати можливі наслідки різних ситуацій

Рис. 1.3. Інструменти переговорного процесу

Наукові джерела зазвичай розрізняють традиційну медіацію та сучасну медіацію. Ті самі вчені, які наполягають на додержавному існуванні посередництва, мають на увазі традиційне посередництво, яке навіть згадується в Біблії та Корані. Ця форма соціальної взаємодії характеризується відсутністю

регулювання та реалізації з боку найавторитетніших членів спільноти, що дає підстави розглядати їх як попередників державних механізмів вирішення конфліктів – саме такий зміст ми надаємо поняттю «посередницька взаємодія».

Поява посередництва в процесі дипломатичних переговорів пов'язують з італійцем Канторіні, який через посередництво завершив війну 1618-1648 рр. в Європі. Стагнація посередництва в міжнародній дипломатії є перманентним процесом. Пізніше воно поширилося на сферу правовідносин, особливо у Франції, арбітражні процедури почали активно розвиватися під час Французької революції 18 століття як альтернатива судовій процедурі старого режиму. У Німеччині вже два століття існує інститут медіаторів (Шідсман). Сучасна медіація базується на принципах «гарвардського методу» ведення переговорів, розробленого Р. Фішером, В. Юрі та Б. Паттоном (рис. 1.4).

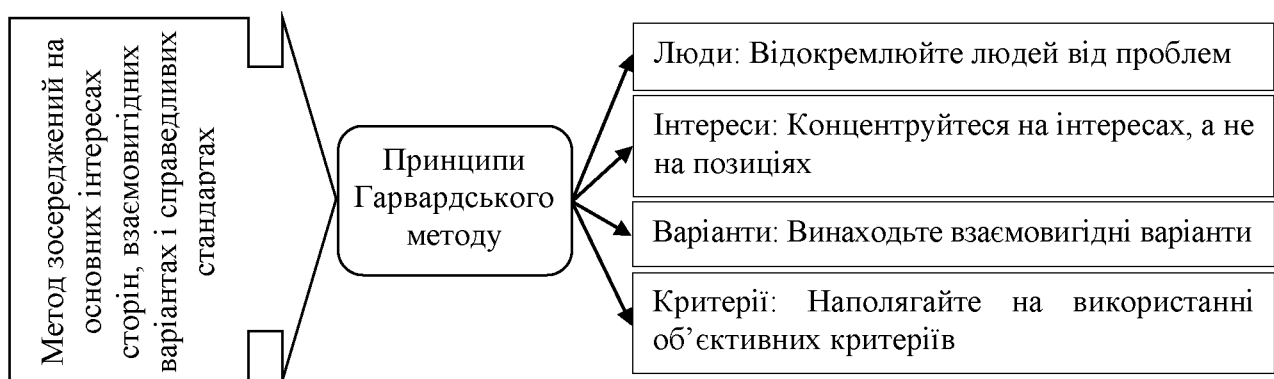


Рис. 1.4. Принципи «Гарвардського методу» ведення переговорів

Фактично Р. Дарендорф був першим із конфліктологів, хто виступав за ефективні переговори, який вважав, що вирішення соціальних конфліктів можливе шляхом переговорів – створення органу, інституту, через який переговори та рішення приймаються за певною схемою. (більшість, одностайно тощо); посередництво (участь у врегулюванні стороннього конфлікту, поради якого сторони конфлікту приймають добровільно); арбітраж (призначення третьої особи, рішення якої є обов'язковим для конфлікуючих сторін); Примусовий арбітраж (тобто практичні репресії, коли є загроза національній

безпеці, громадському порядку тощо).

У цьому контексті особливої актуальності набуває питання про місце медіації в системі публічного управління. Державна форма структури компанії триває лише 2% її існування. Як відомо, основними формами взаємодії людей у спільній діяльності є співпраця, змагання та конфлікт. Причому мається на увазі взаємодія двох людей, частин груп, групи в цілому.

Колаборація (від лат. – співпраця) – одна з основних форм міжособистісної взаємодії, що характеризується об'єднанням зусиль учасників для досягнення спільної мети, при розподілі їх функцій, ролей і обов'язків. Кооперація – це співпраця в широкому сенсі цього слова. Ця форма характеризується загальною метою та потребами належності до групи. Спільна мета породжує в людях теплі почуття один до одного і взаємний потяг і потреби – симпатію.

Конкуренція (від лат. – збігатися, стикатися) як організаційна форма міжособистісної взаємодії, «характеризується досягненням індивідуальних або групових цілей, інтересів у конфлікті з іншими індивідами чи групами, що переслідують ті самі цілі та інтереси». Як правило, конкуренція характеризується сильною особистісною залученістю в боротьбу, активізацією суб'єкта дії, частковою деперсоналізацією уявлень про суперника. Однак конкуренція генетично пов'язана зі співробітництвом, оскільки конкурентна взаємодія вимагає встановлення певних правил і нормативних санкцій, без яких вона відроджується у відкритій війні.

Конфлікт (від лат. – зіткнення) – зіткнення протилежних цілей, інтересів, позицій, думок, поглядів суб'єктів взаємодії. В основі кожного конфлікту лежить ситуація, що виникає через суперечливі позиції сторін у будь-якому конкретному випадку, або суперечливі цілі чи засоби їх досягнення за обставин, або розбіжності в інтересах, бажаннях, схильностях опонентів тощо.

Намагаючись узгодити протиріччя, кожна конфліктуюча сторона іноді досягає досить хиткого балансу між цими двома бажаннями. Тому одні з нас прагнуть більше до одного результату, інші – до іншого. Відносна виразність цих двох бажань визначає наш ступінь твердості, коли ми стикаємося з

відмінностями. Чим більше ми хочемо миру, тим більша ймовірність, що ми запропонуємо та схвалимо жести примирення, включаючи дії, які шкодять кращому розв'язанню нашої проблеми. Коли наше прагнення до миру слабке, ми пожертвуємо хорошими стосунками, щоб швидше досягти своїх цілей.

Тому стабільна соціальна взаємодія, що лежить в основі існування суспільства, має підтримуватися певними необов'язковими процедурами. На нашу думку, це довіра, спільна діяльність, конструктивний діалог, також через посередництво. Але яке місце займає цей механізм у системі публічного управління та яку роль він відіграє у реалізації механізмів публічного управління?

Тому стабільна соціальна взаємодія, що лежить в основі існування суспільства, має підтримуватися певними необов'язковими процедурами. На нашу думку, це довіра, спільна діяльність, конструктивний діалог, також через посередництво. Але яке місце займає цей механізм у системі публічного управління та яку роль він відіграє у реалізації механізмів публічного управління?

Звертаючись до семантики категорії «механізм», слід зазначити, що це поняття включає не тільки набір особливих елементів, а й їх призначення, способи та дії. Механізм управління – це елемент системи управління, що надає вплив на фактори (як внутрішні, так і зовнішні), стан яких визначає результат діяльності об'єкта управління. Термін «механізм» знову і знову використовується в різних напрямках досліджень, особливо в адміністративній науці. У нашому дослідженні використовуються терміни «механізми публічного управління», «організаційно-функціональні», «адміністративно-правові», «економічні», «соціальні» механізми тощо.

У науці не існує єдиного підходу до визначення механізму публічного управління та його складових. На думку авторів Словника публічного управління, механізм публічного управління є практичною мірою, засобом, важелем, стимулом, за допомогою якого органи державної влади впливають на суспільство, виробництво та будь-яку соціальну систему з метою досягнення

своїх цілей. Схема реального механізму публічного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм публічного управління визначається як система політичних, економічних, соціальних, організаційно-правових засобів цілеспрямованого впливу на державне управління.

Ми будемо дотримуватися такої класифікації механізмів публічного управління, як: організаційні, адміністративно-правові, фінансово-економічні, людські, соціально-політичні.

Таблиця 1.1

Роль медіації в реалізації механізмів публічного управління

Назва механізму	Роль медіації
Організаційний	посилення організаційної спроможності органів влади як частини системи управління шляхом досягнення інституційної стабільності, подолання інституційних змін, що сприяють координації дій та зближенню стратегій існуючих державних та адміністративних інституцій; міжгалузевих змін; гармонійний розвиток державно-управлінських відносин тощо.
Соціально-політичний	підвищення соціальної стабільності в суспільстві та недопущення зростання соціальної напруженості; удосконалення міжбюджетних відносин
Адміністративно-правовий	зниження навантаження на судову систему
Фінансово-економічний	узгодження інтересів бізнесу, влади та суспільства
Кадровий	зменшення конфліктів у сфері трудових відносин

Цілеспрямований вплив на механізм управління відбувається шляхом використання конкретних ресурсів. Він формується кожного разу, коли приймається управлінське рішення шляхом координації всіх елементів механізму управління, зокрема шляхом використання практики посередництва. На нашу думку, арбітражний механізм має велике значення в комплексі механізмів публічного управління. Механізм посередництва складається з сукупності організаційних структур, конкретних форм і методів посередницької взаємодії та інструментів, за допомогою яких ця діяльність здійснюється.

Аналіз інституціоналізації медіації свідчить про те, що цей процес поширився зі сфери дипломатичних відносин та судової практики у сферу

трудових і сімейних відносин, господарської та підприємницької діяльності.

Виникло шкільне посередництво, особливості якого виражають закономірності, характерні для соціального життя суспільства. Разом з тим процеси розвитку медіації сприяють розвитку корпоративного управління, коли багато великих (переважно транснаціональних) компаній запроваджують власні спеціальні програми вирішення спорів.

Медіація в Україні розвивається вже 20 років і включає в себе досвід понад 50 проектів у різних сферах. Підготовлено 2500 медіаторів, створено 20 центрів та апробовано плани співпраці з державними органами – місцевою владою, судами, міліцією, прокуратурою, соціальними службами, навчальними закладами, комерційними, громадськими та навіть релігійними організаціями.

В умовах розвитку демократичних цінностей в Україні на першому плані стоїть визнання та повага прав та інтересів людини як найвищої соціальної цінності. Наша країна, яка перебуває у політичній негаразді, прагне налагодити нормальний соціальний діалог. Медіація є оптимальним інструментом для забезпечення такого діалогу та вирішення соціальних конфліктів.

1.2. Медіація як технологія соціальної взаємодії

Розвиток посередництва у сфері юридичних та економічних інтересів є досить новим методом регулювання відносин, але цей інструмент має давню історію в міжнародному праві та дипломатії: миротворчість невіддільна від елементів посередництва: мирних переговорів між Ізраїлем та Палестиною, миротворчої діяльності Місії ООН в Африці тощо. На глобальному рівні посередництво є потужним інструментом інтеграції та створення економічних союзів. Найяскравішим прикладом реалізації інтеграційної функції медіації є розвиток інституцій Європейського Союзу.

Ускладнення та диференціація проблем суспільного життя вимагають збільшення різноманітності гнучких та ефективних інструментів управління для

їх вирішення. Ці засоби передусім мають бути спрямовані на те, щоб конфлікт не перешкоджав комерційній співпраці його учасників. Розвиток арбітражних механізмів у Європі тісно пов'язаний із формуванням міжнародних правил вирішення конфліктів, насамперед завдяки співпраці з транснаціональними та американськими компаніями, зацікавленими в ефективному механізмі вирішення торговельних спорів. Організації, що представляють інтереси великих компаній, допомагають поширювати знання про те, як вирішувати суперечки без звернення до суду та підтримувати нормальні ділові відносини.

У той же час такі арбітражні методи, як медіація, аж ніяк не є новими для європейського суспільства, оскільки століттями використовуються у внутрішніх, комерційних, міжурядових та інших спорах. Тож мова йде не про запозичення медіації як суто американського правового інституту, що, мабуть, не мало б значного успіху, а про відродження власних традицій. Тому Європейський Союз почав інвестувати інтелектуальні та фінансові ресурси у розвиток арбітражних процедур, вважаючи це цінною спадщиною свого минулого та елементом побудови кращого майбутнього. Історія виникнення Європейського Союзу невіддільна від розвитку механізмів посередництва як засобу інтеграції та об'єднання на якісно новій основі. На думку експертів, інституційна реформа Європейського економічного співтовариства базувалась не стільки на трансформації інституцій, які беруть участь у законодавчому процесі, скільки на вирішенні принципово іншого завдання – координації економічних інтеграційних процесів у Західній Європі. Було обрано найефективніший шлях – економічне об'єднання країн: спільні правила торгівлі, єдина валюта, стандарти виробництва та господарської діяльності, що дозволяють утворювати фактичну єдність європейських країн. Успіх цих механізмів значною мірою можна пояснити тим, що вони обрані як фундаментальний принцип формування консенсусу при прийнятті рішень.

Прийняття нормативно-правових актів Радою Європи супроводжувалося впровадженням інструментів посередництва. З моменту свого створення Рада Європи відображала національні інтереси держав, виконуючи наднаціональні

повноваження. Існують навіть арбітражні механізми вирішення спорів щодо позовів до органів і органів самої ЄС. Наприклад, Маастрихтський договір про створення Європейського Союзу 1992 року створив Європейський інститут посередників, орган ЄС (за винятком Суду ЄС та Суду першої інстанції). Медіатор проводить необхідні розслідування і, якщо скарга задоволена, надсилає запит до відповідної установи чи органу ЄС та отримує відповідь протягом трьох місяців. Потім він інформує заявника, Європейський парламент та інші зацікавлені установи та органи. У практиці міжнародних конфліктів посередник може виступати як «представник» прямих контактів сторін.

Погоджувальні процедури є пріоритетом у політиці європейських інституцій усіх рівнів, що виражається в тому, що примирні процедури є одним із пріоритетів політики Європейського Союзу, який прагне забезпечити їх поширення та високий професіоналізм. Розвиток координаційних механізмів зумовив більший попит на них з боку підприємців. Крім того, можна сказати, що Європейський Союз зосереджується на проведенні процедур медіації в найбільш чутливих сферах суспільства. Такими сферами є: захист прав споживачів, підтримка малого та середнього підприємництва, трудові спори. Крім медіації, існують інші форми медіації: модерація, модерація, арбітраж, арбітраж.

Примітно, що просування арбітражних процедур в ЄС є частиною вирішення проблеми забезпечення кращого доступу громадян та організацій до правосуддя. Як відомо, арбітражне провадження не є справедливим, оскільки в ньому сторони самі вирішують свій спір.

Медіація використовується в бізнесі, у кримінальних позасудових суперечках, у цивільних спорах, при плануванні соціальних змін, у школах та інших установах, у приватному житті громадян (сімейні стосунки, сусідські суперечки), тому не може уникнути впливу на сфера публічного управління. Використання медіації в державному управлінні свідчить про розвиток конфліктної компетентності та культури медіації.

Розвиток європейських посередницьких інституцій у багатьох інституційних сферах робить неминучим створення подібних механізмів у

сферах, безпосередньо пов'язаних з економічним управлінням. За останні роки було створено дві загальноєвропейські мережі позасудових органів для вирішення споживчих спорів: Європейська позасудова мережа (EEJ-Net) та Мережа претензій до фінансових служб (FIN-NET). EEJ-Net складається з національних центрів у кожній державі-члені, а також в Ісландії та Норвегії. Ці центри пересилають скарги споживачів до 400 органів з вирішення спорів, акредитованих Комісією ЄС, які дотримуються рекомендацій Комісії щодо принципів діяльності органів, відповідальних за позасудове вирішення спорів. На вимогу сторін спору ці органи передбачають арбітражні процедури [38]. Офіційно мережа запрацювала 16 жовтня 2001 року. FIN-NET має більш вузьку сферу застосування: надає користувачам фінансових послуг (послуги банківських, страхових та інвестиційних компаній) прямий доступ до арбітражних процедур у разі позовів до постачальників послуг.

У рамках арбітражних процедур для полегшення спілкування між виробниками/продавцями товарів і постачальників послуг і споживачами у разі нещодавніх претензій, висунутих проти перших, Комісія ЄС створила уніфіковану європейську форму претензій споживачів, форму відповіді продавця-виробника та класифікатор проблем і претензій споживачів. Ці документи доступні всіма мовами ЄС і особливо корисні в міжнародних спорах.

Кожен споживач використовує їх або не використовує на власний розсуд. Форма розроблена для того, щоб полегшити споживачеві висловити свої потреби, а виробнику – зрозуміти зміст і швидко відповісти. Форма та відповідь на неї передбачають вирішення спору між сторонами в арбітражі, яке є не обов'язковим, якщо інше не передбачено чинним законодавством.

Заходи ЄС щодо просування арбітражних процедур не є суворо нормативними, оскільки в цій сфері немає жодних нормативних актів чи рекомендацій, лише рекомендації. Проте загальна спрямованість інституційного розвитку дає достатній імпульс для формування механізмів посередництва. На глобальному та європейському рівнях докладаються зусилля для того, щоб арбітражні процедури були в центрі інструментів вирішення конфліктів. Це є

метою Типового закону ЮНСІТРАЛ про міжнародне примирення 2002 року, положення якого можна застосовувати без істотних змін до внутрішніх, а не лише міжнародних, судових процесів. Це є метою Ради Європи, яка прийняла низку рекомендацій державам-членам. Організація співробітництва та розвитку в Європі поставила перед собою завдання розповсюдити арбітражні процедури в такій сфері, яка стосується Європи, як електронна комерція. За 25 років в Україні також сформувалася професійна спільнота медіаторів.

На основі аналізу міжнародного та національного законодавства про медіацію можна виділити основні сфери його застосування в державному управлінні: публічні спори, сімейні відносини, захист прав споживачів, трудові спори тощо.

Міжнародно-правових актів, які регулюють питання медіації, порівняно небагато. Лише Європейська конвенція про здійснення прав дитини від 25 січня 1996 року (стаття 13), Мінімальні стандартні правила ООН щодо ювенальної юстиції (Пекінські правила), прийняті резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 40/33 від 29 листопада 1985 року, Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою, прийнята резолюцією 40/34 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 року. Слід також виділити низку документів Комісії ООН з права міжнародної торгівлі (UNCITRAL), зокрема наступне:

Типовий закон ЮНСІТРАЛ від 19 листопада 2002 року про міжнародний комерційний арбітраж (ст. 1 (3)); Арбітражна постанова ЮНСІТРАЛ від 4 грудня 1980 року. Також варто згадати Європейський кодекс поведінки посередників від 2 червня 2004 року та Вашингтонську конвенцію про врегулювання інвестиційних спорів між державами та фізичними або юридичними особами інших штатів від 18 березня 1965 року і ще кілька документів такого плану.

При цьому тематика медіації, медіаційних технологій та механізмів знайшла відображення та подальший розвиток у документах так званого «м'якого міжнародного права». Зрозуміло, що, на відміну від документів, присвячених виключно медіації, більшість цих нормативно-правових актів лише

частково стосуються теми медіації.

Аналіз змісту цих міжнародних документів дозволив уточнити авторські визначення та концепцію, виходячи з тлумачення медіації як механізму інституційного компромісу, що має значний потенціал для зменшення конфліктності та навантаження в судах, скорочення тривалості, скорочення фінансові витрати та спрощення процедур вирішення Посередництво у конфліктах у різних сферах суспільних відносин (цивільні, арбітражні, кримінальні, адміністративні, міжнародні відносини, сімейні та трудові суди, позасудові спори, мирові магістрати тощо).

Порівнюємо органи, що забезпечують виконання процедур вирішення конфліктів (рис. 1.5).



Рис. 1.5. Суб'єкти врегулювання публічно-правових спорів

Вивчення процесів європейської інтеграції є найбільш яскравим проявом

ефективності механізмів посередництва на процесах макроекономічного розвитку з точки зору якісної інституціоналізації механізмів уніфікації великих економічних систем. Проте дія механізмів посередництва в соціально-економічних процесах проявляється не лише на макрорівні, а й на мікрорівні. Особливо це проявляється в ситуаціях, пов'язаних із оформленням трудових відносин. Звертаючись до американського медіаційного досвіду, слід зазначити, що, як кажуть експерти: «У США кожен HR-фахівець отримує теоретичну та практичну підготовку з медіації».

Таким чином, зарубіжний і вітчизняний досвід показує, що у великій групі спорів доцільніше використовувати процес медіації, який може бути ефективним інструментом реформування розвитку публічного управління з метою включення цього механізму в державні органи, ніж інструментом для вирішення конфлікту інтересів та запобігання корупції. Проблема інтеграції медіації в систему публічного управління потребує розробки методичного та технологічного інструментарію, який буде розглянуто в наступних розділах дослідження.

Висновки до розділу 1

Посередництво в системі механізмів публічного управління виконує функцію передачі, що призводить до зміни керованої системи. Використання механізмів медіації свідчить про високий інституційний розвиток суспільства, оскільки посередництво забезпечує запобігання та вирішення конфліктів між державними адміністративними одиницями: органами влади та структурами громадянського суспільства. Визначальними орієнтирами для концепції медіаційної діяльності є переговори, допомога, довіра та нейтралітет, показує підходи до оформлення медіації, визначає суб'єктивний склад залучених.

У комплексі механізмів публічного управління набуває значення механізм медіації. Механізм посередництва складається з сукупності організаційних

структур, конкретних форм і методів посередницької взаємодії та інструментів, що використовуються для реалізації цього процесу. Обґрунтовано роль медіації у реалізації механізмів публічного управління.

Послідовний спосіб інституціоналізації процедур медіації, заснований на принципі рівності сторін, визначає особливості інституційного розвитку за рахунок типізації унікального досвіду вирішення міжособистісних конфліктів шляхом медіації. Цей процес передбачає інституційні компроміси.

Діалог характеризується горизонтальною взаємодією «суб'єкт-суб'єкт», а не одностороннім, вертикально орієнтованим суб'єктним впливом на суб'єкта. Діалог, як форма взаємодії державних органів, забезпечує інформаційну підтримку нових інституцій, пояснює значення нових правил та створює прецеденти для їх успішного впровадження. Завдання посередництва у сфері публічного управління полягають у мінімізації трансакційних витрат та нейтралізації значно збільшеної невизначеності. Багатосторонні переговори забезпечують соціальний баланс. Медіація не лише створює умови для переговорів, а й робить державне управління відкритим.

Наявність інституційних колізій свідчить про недосконалість правового регулювання, що вимагає його узгодження з суспільним запитом. Динамічний розвиток демократичної держави неможливий без участі громадянського суспільства у законотворчості. За цих умов медіація може виконувати завдання підвищення легітимності державних інституцій шляхом забезпечення консенсусу щодо цінностей.

РОЗДІЛ 2 ОСНОВНІ ЗАСАДИ МЕДІАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

2.1. Види, моделі та принципи медіаційної діяльності

Огляд концептуальної складової досліджуваного явища буде неповним, якщо не звернутися до аналізу класифікаційних підходів за їх принципами, моделями та видами. Під принципами медіації вчені розуміють ціннісні орієнтири при проведенні медіації (рис. 2.1).

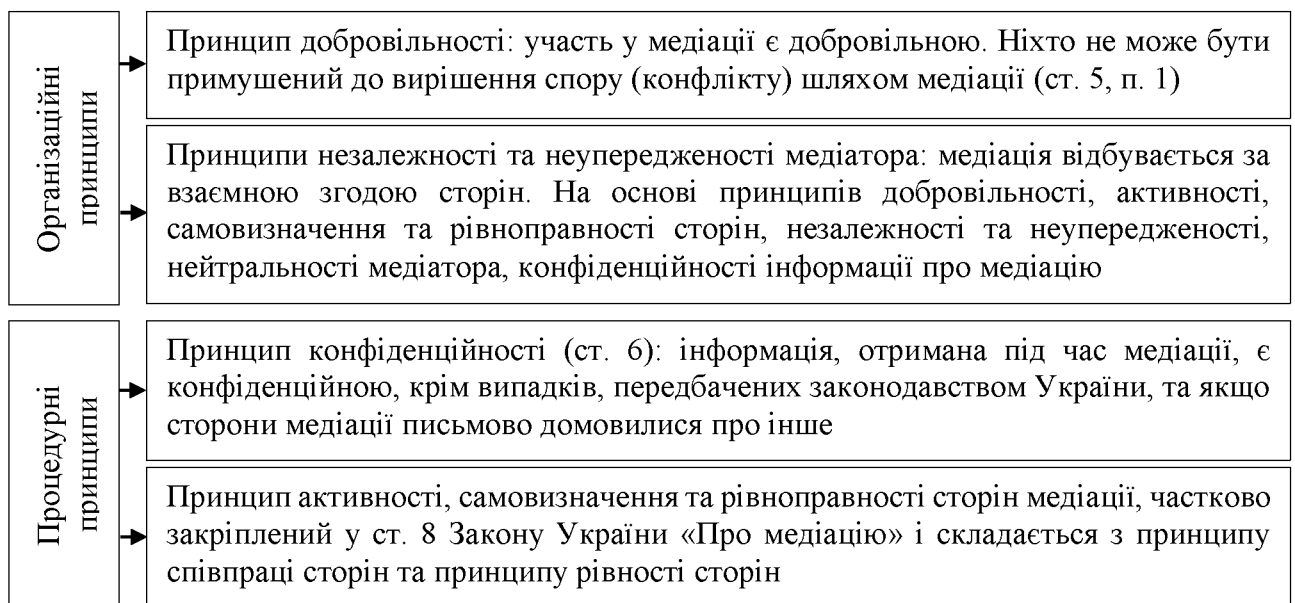


Рис. 2.1. Класифікація принципів медіаційної діяльності

Зміст принципів медіації широко поширений у науковій літературі, тому узагальнюємо існуючі сентенції (Додаток А). Ця класифікація дає змогу визначити межі включення посередництва до діяльності публічного управління.

Принцип добровільності є основоположним аспектом організації та проведення медіації, що є основою її переваг перед судовим розглядом. Його дія проявляється на всіх етапах процедури, поширюється на будь-яку сторону процедури та медіатора, який має право в будь-який момент відмовитися від участі в процедурі та (або) вийти з процедури, і може бути лише обмежено, якщо

переваги такого обмеження переважають можливі негативні наслідки.

Відмова медіатора може ґрунтуватися на недостатній компетенції для проведення медіації в цій категорії справ або коли виникає конфлікт інтересів, що унеможлиблює дотримання нейтралітету. Принципи незалежності та неупередженості медіатора, які інколи асиметричні (оскільки медіатор не приймає рішень, незалежність у посередництві не є обов'язковою і часто існує лише до певної міри) та доповнюють один одного, є вирішальними в його інтегрованому нейтралітеті.

Перш за все, проект закону про медіацію встановлює певний принцип конфіденційності. Зокрема, відомості про пропозицію та бажання конфліктуючих сторін брати участь у медіації, факти та обставини, які стали відомі під час медіації, рішення та пропозиції сторін медіації щодо вирішення конфлікту (спору), зміст медіаційної угоди є конфіденційними.

Жодна зі сторін медіації, медіатор або особи, які беруть участь в організації процесу медіації, не мають права передавати інформацію, яка стала їм відома під час медіації, без письмової згоди сторін медіації. Особи, зазначені в частині другій цієї статті, несуть відповідальність за законом або договором за розголошення інформації, отриманої під час медіації, без письмової згоди сторін медіації. Це дещо суперечить розкриттю цього принципу в Типовому законі ЮНСІТРАЛ про міжнародне комерційне примирення: коли посередник отримує інформацію про суперечку від однієї сторони, він може розкрити її іншій стороні-посереднику. Однак, якщо хтось із учасників арбітражного процесу розкриває інформацію посереднику, ця інформація має залишатися конфіденційною, якщо конфіденційність зберігається. Автори Типового закону ЮНСІТРАЛ вказують, що для врахування очікувань сторін, які можна вважати природними та законними і які можуть полягати в тому, що інформація, надана медіатору, вважається конфіденційною, медіатор інформує сторони, що інформація може бути розкрита, не отримувати подальших інструкцій. З практичної точки зору такий підхід виглядає набагато простішим і зручнішим, оскільки надає посереднику більшу свободу і перекладає відповідальність за

надання конфіденційної інформації на конфліктуючих сторін.

Конфіденційність поширюється на всю інформацію, надану посереднику під час процесу. Відповідно до частини 2 статті 6 Закону України «Про медіацію» за згодою сторін можуть передбачатися винятки з принципу конфіденційності медіації. Якщо обидві сторони під час розгляду справи в суді посилаються на відомості про медіацію і жодна із них не заявляє про неприпустимість цієї інформації як доказу для видалення суду до нарадчої кімнати, наявність такої угоди слід вважати. Таким чином, дотримання цих принципів дає виключні переваги медіації перед іншими формами балансування інтересів і вирішення конфліктів.

5 липня 2019 року до Верховної Ради України народним депутатом України Мірошніченко Ю.Р. внесено новий Проект Закону «Про медіаційну діяльність» № 10425, який значно розширює перелік засад медіаційної діяльності в Україні. Деякі із запропонованих принципів лише змінили назви, але є й зовсім нові (ст. 4): «Медіація здійснюється на основі принципів обов'язковості, активності, самовизначення та рівноправності сторін-посередників; незалежність і неупередженість, нейтральність посередника; забезпечення таємниці медіації». Незважаючи на таке розширення, видно, що головною загрозою цього документа є орієнтація на примус до процедури. На думку Національної асоціації медіаторів України, це може знищити понад 25-річний досвід медіації в Україні, оскільки запропонований у законопроекті принцип обов'язковості є повною протилежністю загальновизнаному базовому принципу медіації – добровільності.

Логіка подальшого аналізу визначає наше звернення до класифікації медіації, для якої існує багато можливостей. Класифікація Л. Боула та М. Несика, які пропонують розглядати види медіації за метою процедури, вважається класичною. Тому автори розрізняють такі види медіації:

- медіація з визначення обсягу, метою якої є визначення предмета спору та більш чітке та відповідне визначення меж конфлікту;
- медіація для вирішення спору здійснюється з метою вирішення спору та

досягнення взаємовигідної угоди;

- медіація для стримування конфлікту – здійснюється з метою вироблення правил поведінки, які в свою чергу дозволять вести подальший діалог між сторонами про остаточне вирішення конфлікту в тій чи іншій мірі;

- трансакційне посередництво – здійснюється під час переговорів про укладення контракту з метою вироблення чіткого розуміння позицій та інтересів майбутніх партнерів;

- політичне посередництво – використовується для прийняття політичних рішень з урахуванням інтересів громадськості;

- превентивна медіація, метою якої є запобігання конфліктам.

Зазначимо, що Закон України «Про медіацію» регулює відносини, які виникають лише у зв'язку з медіацією у вирішенні спорів. Переваги та обмеження добровільної медіації показані на рис. 2.2. Залежно від виду регулювання розрізняють добровільну та обов'язкову медіацію.

Обов'язкова медіація – арбітражна процедура, яка має здійснюватися судом або іншим уповноваженим органом на законних підставах. Відповідні дії в Онтаріо (Провінція Канади) мають позитивний досвід з обов'язковою медіацією, але це швидше виняток, ніж правило.

Питання ефективності та виправданості примусової медіації завжди було предметом багато дискусій. За рішенням апеляційного суду Англії, наприклад, така практика порушує право сторін на справедливий судовий розгляд, яке закріплене статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Добровільне використання посередника є запорукою досягнення результату процедури.

У науковій літературі також пропонуються різні класифікації медіації залежно від технології її проведення: двостороння, маятникова, очна та телефонна, онлайн-медіація. Моделі посередництва – це теоретичний опис конкретного алгоритму з урахуванням структурних компонентів, тобто типу переговорної практики в поєднанні з технологією медіації.

Існують різні підходи до визначення та опису моделей посередництва.

Однією з найвідоміших конструкцій є сітка Л. Рискіна, матриця моделей посередництва, заснована на двох критеріях: роль посередника – посередник може мати право робити рецензії по суті, надавати юридичні кваліфікації та поради, або роль медіатора може бути обмежена підтримкою сторін) і предметом медіації (вузький підхід – лише в межах предмета спору, що медіатором, або широкий, коли медіація враховує будь-які протиріччя та відмінності сторони, навіть не у зв'язку з початком заявлених вимог).

Добровільна медіація	<ul style="list-style-type: none"> – добровільна медіація відображає ідею примирення, головну відмінність і перевагу медіації перед судовим процесом. Згода сторін брати участь у медіації та вести переговори щодо врегулювання спору є одним із ключових факторів, що визначають успіх арбітражного процесу; – допускається певне обмеження принципу добровільності, що може проявлятися, наприклад, в обов'язкових інформаційних зустрічах сторін із медіатором.
Обов'язкова медіація	<ul style="list-style-type: none"> – більш ефективний у вирішенні окремих категорій справ порівняно із судовим розглядом. Зазначається, що сторони часто не бажають ініціювати процес медіації, оскільки таку пропозицію можна розглядати як визнання власної слабкості. Об'єктивна вимога до медіації вирішує цю проблему; – сприяти швидкому поширенню практики примирних процедур; – сприяє швидкому розвитку навичок вирішення спорів і забезпечує досягнення цілей соціальної трансформації особистості; – будь-яка схема судової медіації потребує певного бюджетного забезпечення, в цьому сенсі обов'язкове звернення до медіації вигідніше, оскільки загальна сума витрат буде розподілена на більшу кількість закритих справ.
Зарубіжний досвід	<ul style="list-style-type: none"> – У звіті Міністерства Юстиції Англії й Уельсу, опублікованому в 2007 р., наведено порівняльний аналіз двох програм судової медіації, реалізованої на базі Центрального Лондонського суду графства: програма добровільної медіації, що діє з 1996 р. (VOL) і експериментальної програми «квазі-обов'язкової» медіації (ARM); – прототипом для програми ARM був проект обов'язкової медіації, успішно реалізований в канадській провінції Онтаріо; – у 2000 р. в Нідерландах стартував проект «Посередництво в ході судового процесу в Нідерландах», мета якого полягала у перевірці спроможності існуючого механізму звернення сторін до медіації та дослідженні можливостей його удосконалення.

Рис. 2.2. Порівняння добровільної та обов'язкової медіації

Н. Александер запропонувала подібний підхід до побудови моделей медіації в концепції «метамоделі медіації», яка розрізняє два рівні медіації:

рівень взаємодії (основні прийоми ведення переговорів: позиційні переговори, інтеграційні переговори та трансформаційні переговори, або діалог для відновлення відносин між сторонами) і площину «втручання» (розрізняють два рівні медіаторського втручання: процесуальний і матеріальний).

Звісно, слід виділити наступні параметри процесуального характеру як підстави для розрізнення вищезгаданих моделей посередництва: Завдання; причини вирішення спору; кваліфікація та роль посередника; навички, необхідні посереднику для проведення арбітражного процесу (Додаток Б).

На практиці ці моделі зазвичай комбінують. Короткий огляд існуючих класифікацій принципів, моделей і форм медіації дає можливість проаналізувати можливості їх застосування на галузевому рівні медіації.

2.2. Організаційно-правові засади застосування медіації в Україні

Донедавна, відсутність правового регулювання медіації в Україні була перешкодою для її включення до діяльності органів публічного управління. Верховна Рада України ухвалила в першому читанні проект Закону України «Про медіацію» № 3665. Того ж дня був представлений альтернативний проект № 3665-1, який не отримав підтримки парламенту. 17 січня 2019 року Комітет Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя рекомендував до ухвалення у другому читанні проект №3665 із змінами. Цей проект пропонував запровадити Інститут медіації на правовому рівні та створити правові основи надання посередницьких послуг на професійній основі.

Перші спроби врегулювати цю процедуру пов'язані з Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 «Про Концепцію удосконалення судоустрою для встановлення справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів», це вимагає, крім іншого, альтернативні (позасудові) способи вирішення спорів. У Концепції розвитку ювенальної юстиції в Україні (2011 р.) наголошується на необхідності просування програм відновлення

справедливості щодо неповнолітніх правопорушників шляхом запровадження медіації як ефективного засобу добровільного примирення між потерпілими та правопорушниками.

З 2011 року в юридичних колах заговорили про необхідність врегулювання процесу медіації. Ще у 2013 році Верховна Рада зареєструвала Закон № 2425а-1 «Про медіацію», але у 2014 році закон був відкликаний. У 2015 році законопроект був повторно поданий на розгляд, який не знайшов підтримки.

Відповідно до цього законопроекту медіація була представлена як процес вирішення конфліктів / суперечок, у якому дві або більше конфліктуючих / спірних сторін намагаються досягти згоди в структурованому процесі за участю медіатора/посередника. На думку авторів стандарту, медіатор допомагає сторонам налагодити комунікацію, пояснити один одному своє бачення конфлікту / суперечки, знайти шляхи його вирішення, проаналізувати можливі рішення, домовленості та, за потреби, розглянути, коригувати їх та досягти згоди щодо конфліктів / вирішення спорів / або усунення / відшкодування заподіяної шкоди.

До основних дій, що складають зміст соціальної служби медіації, форми роботи та орієнтовний час на їх виконання, належать: допомога у вирішенні конфліктів; ведення переговорів; опрацювання шляхів та умов вирішення конфлікту. Необхідно інтегрувати посередництво в систему публічного управління в процедурно-організаційних аспектах та створити відповідний державний орган, який дбатиме про її інституалізацію, оскільки відсутність відповідного закону унеможлиблює належну координацію її галузевих форм.

Тож, 16 листопада 2021 року було прийнято Закон України «Про медіацію» № 1875-ІХ, який набрав чинності 15 грудня 2021 року. У цьому Законі визначено правові основи та порядок проведення медіації як позасудової процедури вирішення конфлікту (спору), принципи медіації, статус медіатора, вимоги до його підготовки та інші питання, пов'язані з цією процедурою. Так, медіацію визначено як позасудову, добровільну, конфіденційну, структуровану процедуру, в якій сторони за допомогою одного чи кількох медіаторів намагаються запобігти чи вирішити конфлікт (спір) шляхом переговорів.

А також зроблено крок до професіоналізації медіації – медіатор має бути спеціально підготовленою нейтральною, незалежною, неупередженою фізичною особою, яка проводить медіацію» (п. 2 ст. 1). Професійні медіатори мають право створювати самоврядні організації (об'єднання медіаторів). Йдеться про впорядкування приватного посередництва, яке зараз є звичним інструментом у діяльності Торгово-промислової палати, навчальних закладів та соціального забезпечення. За кордоном є великий досвід організації приватної медіації. У таблиці 2.1 наведемо їхню порівняльну характеристику.

Щодо вимог до медіатора, то це може бути особа, яка пройшла базову медіаторську підготовку в Україні чи за кордоном. Медіатором не може бути злочинець, обмежено дієдатна або недієдатна особа. Медіаційні сторони, органи влади та муніципалітети, підприємства, установи, організації, незалежно від форм власності та підпорядкування, громадські об'єднання можуть пред'являти додаткові вимоги до медіаторів, яких вони залучають або наймають, зокрема наявність спеціальної освіти, віку, підготовки, практичного досвіду тощо. Об'єднання медіаторів, а також організації, що пропонують медіацію, можуть встановлювати додаткові вимоги до медіаторів для включення до своїх реєстрів, зокрема наявність спеціальної освіти, віку, відповідної підготовки, практичного досвіду тощо.

Регулювання потреби в спеціальному навчанні є запорукою належного виконання Ваших обов'язків посередника. На необхідність спеціальної підготовки медіаторів вказують міжнародне законодавство та законодавство іноземних держав. Так, відповідно до пункту 16 Директиви 2008/52/ЄС, для забезпечення взаємної довіри до конфіденційності, строків давності та чинності прав, а також визнання та виконання угод, досягнутих шляхом посередництва, держави-члени ЄС повинні зазначити це на у будь-якому випадку вважати прийнятним сприяння підготовці медіаторів та впровадження ефективних механізмів контролю якості медіаційних послуг. Відповідно до пункту 1.1 Європейського кодексу поведінки медіаторів, медіатори повинні бути компетентними та обізнаними в технологіях медіації.

Таблиця 2.1

Порівняльна характеристика моделей організації медіації

Назва підходу	Особливості
<p>а) «ринковий» підхід, коли проведення медіації розглядається як послуга, надання якої здійснюється фізичними особами та організаціями переважно на комерційній основі;</p>	<p>Переваги: сприяє швидкому поширенню практики застосування процедур примирення, забезпечує гнучкість медіації Недоліки: відсутні реальні інструменти контролю якості надання послуг і забезпечення однакового підходу до проведення медіації.</p>
<p>Розповсюджений в США, в Англії, в Австралії (щодо процедур примирення за комерційними спорами). Згідно цього підходу медіація розглядається як послуга, що надається, як правило, за плату. Проведення процедур примирення здійснюється приватно-практикуючими медіаторами та організаціями як один з напрямів підприємницької діяльності. Відносини між учасниками медіації регламентуються на договірній основі. При цьому гарантією якості послуг, що надаються, є сумлінність контрагентів і висока репутація посередників, а механізмом контролю – «природний відбір» в умовах конкурентної боротьби на ринку медіаційних послуг.</p>	
<p>б) публічно-правовий (умовно) підхід, коли медіація розглядається як один з видів професійної діяльності, певною мірою контрольований державою (Австрія); в) підхід саморегулювання, коли медіація також розглядається як один з видів професійної діяльності, однак встановлення стандартів та контроль їх дотримання проводиться самим професійним співтовариством медіаторів.</p>	<p>До позитивних аспектів реалізації розглянутого підходу слід віднести те, що діяльність з проведення процедур примирення набуває особливого «статусу» і визнається самостійною професією. Як недолік цієї моделі необхідно відзначити те, що на державу покладаються додаткові обов'язки, що тягнуть організаційні та фінансові витрати. Дозволяє зберегти приватну медіацію в сфері громадянського суспільства (без зайвої інституціоналізації цієї процедури), але в той же час забезпечує необхідні механізми контролю якості проведення процедур примирення та професіоналізму медіаторів.</p>
<p>Показовим прикладом успішного розвитку таких організацій є досвід Німеччини, де відсутність державної нормативно-правової регламентації медіації компенсується інституціоналізацією саморегульованих організацій медіаторів, зокрема створено кілька професійних спілок медіаторів, найбільшими з яких є Федеральний союз медіації (Bundesverband Mediation), Федеральне робоче об'єднання сімейної медіації (Bundes-Arbeitsgemeinschaft for Familienmediation) та Федеральний союз медіації в економіці та сфері праці (Bundesverband Mediation in Wirtschaft und Arbeitswelt). Членство в даних організаціях тільки індивідуальне.</p>	

Базова підготовка медіаторів проходить за програмою не менше 90 годин навчання, з яких не менше 45 годин – практичні заняття. Основна підготовка для того, щоб стати медіатором, включає теоретичну підготовку та практичні навички. Медіаторів готують освітні заклади. Підготовка медіаторів, крім базової, може включати підготовку спеціалістів за програмами підготовки,

розробленими суб'єктами освітньої діяльності. Після проходження базової та/або спеціальної підготовки та підтвердження здобутих навичок видається відповідний сертифікат із зазначенням:

- прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) особи, яка здобула освіту;
- найменування суб'єкта освітньої діяльності, який проводив навчання;
- кількість навчальних годин, включаючи практичні заняття;
- назва навчального курсу;
- дата навчання;
- номер і дата видачі свідоцтва.

Сертифікат, що підтверджує проходження базової та/або спеціалізованої підготовки медіатора, може містити додаткову інформацію, зазначену суб'єктом освітньої діяльності, який проводив навчання. Перелік компонентів навчальної програми та набутих навичок додається до свідоцтва про завершену базову та/або спеціалізовану підготовку на посаду медіатора. Заклади освіти, які здійснюють підготовку медіаторів, ведуть реєстри випускників, до яких включаються відомості, зазначені вище.

Медіатор має право самостійно визначати методологію медіації за умови дотримання вимог законодавства, правил медіації та професійної етики медіатора; отримувати від сторін конфлікту (спору) інформацію про цей конфлікт (суперечку) в обсязі, необхідному та достатньому для медіації; відшкодовувати витрати на підготовку та проведення медіації та відшкодовувати послуги із здійснення заходів з підготовки та/або проведення медіації в обсязі та формі, що впливають із договору про медіацію, положення про медіацію чи закону; збирати та поширювати анонімну інформацію про кількість, тривалість та ефективність проведених медіацій; відмовитися від участі в медіації. Законом, угодою про медіацію чи правилами медіації можуть бути передбачені додаткові права медіатора.

Медіатор може надавати посередницькі послуги за плату або безкоштовно, за наймом, через посередника, через об'єднання посередників або індивідуально. Медіатор проводить медіацію індивідуально як фізична особа, яка є

самозайнятою особою, або як фізична особа-підприємець. Медіатор, який проводить медіацію індивідуально, може відкривати банківські рахунки, мати печатку, штамп, бланки із зазначенням свого прізвища, прізвища та по батькові (за наявності).

В обов'язки медіатора входить підготовка та проведення медіації відповідно до законодавства, Правил медіації та Кодексу поведінки медіатора; під час підготовки до медіації ознайомити учасників конфлікту (спору) з кодексом професійної етики, якого дотримується у своїй діяльності; Конфіденційність інформації, яка стала йому відома під час підготовки та здійснення медіації; повідомлення арбітражної сторони до та під час арбітражу про будь-які особисті обставини, відносини арбітра з будь-якою з арбітражних сторін у будь-якій сфері, крім арбітражу, про конфлікт інтересів, який може викликати виправдані сумніви щодо його нейтральності, незалежності та неупередженості. У цьому випадку медіатор може проводити медіацію лише за письмовою згодою всіх сторін-медіаторів та відповідно до його внутрішнього переконання у дотриманні принципу нейтральності, незалежності та неупередженості медіатора; припинення медіації у разі виникнення конфлікту між особистими інтересами та обов'язками медіатора, що може вплинути на його нейтральність, незалежність та неупередженість під час медіації, а також інших обставин, що перешкоджають його участі в медіації або вимагають припинення його участі в медіації; інформувати сторони та інших учасників медіації про їхні права та обов'язки, принципи та правила медіації, структуру процедури медіації, можливість залучення відповідних спеціалістів (експертів), наслідки укладення медіаційної угоди та/або угоди про результати медіації. у письмовій чи усній формі, а також їхній професійний досвід та компетентність; Управління процесом медіації; підвищення свого професійного рівня; Виконання інших обов'язків, передбачених Законом України «Про медіацію» та іншими правовими актами, виданими відповідно до цього Закону, Медіаційної угоди або Правил медіації.

Медіатор, інші учасники медіації, а також суб'єкт, який проводить медіацію, не уповноважені розголошувати конфіденційну інформацію, якщо інше не

встановлено законом або якщо інше не встановлено письмово між усіма сторонами медіації. Конфіденційною інформацією у розумінні цього Закону є вся інформація, яка стала відомою під час підготовки медіації та медіації, включаючи пропозицію та бажання сторін конфлікту (спору) брати участь у медіації, факти та обставини, думки та пропозиції сторін медіації (спорів), зміст угоди про результати медіації. Усі вищезазначені особи несуть відповідальність за розголошення конфіденційної інформації відповідно до законодавства.

Якщо посередник отримав конфіденційну інформацію від однієї зі сторін, він може розкрити цю інформацію іншій стороні(ам) лише за згодою сторони, яка надала цю інформацію. Якщо сторона арбітражу пред'являє до арбітра претензії за невиконання або неналежне виконання положень арбітражної угоди, арбітр звільняється від обов'язку зберігати конфіденційність у частині, що необхідно для захисту його прав та інтересів. При цьому суд, інші органи чи посадові особи, які розглядають позови посередника до медіатора або яким стало відомо про такі позови, зобов'язані вжити заходів для запобігання доступу та розголошенню конфіденційної інформації третім особам. Медіатор не може бути допитаний як свідок у провадженні (провадженні) про відомості, які стали йому відомі під час підготовки та проведення медіації.

Медіатор повинен дотримуватися стандартів медіаторської етики. Асоціації медіаторів розробляють власні кодекси етики для медіаторів або визнають і дотримуються існуючих кодексів етики для медіаторів. Професійна етика медіатора повинна відповідати положенням цього закону. Порядок притягнення до відповідальності медіатора, який є членом такого об'єднання, за недотримання стандартів професійної етики встановлює статут або положення об'єднання медіаторів.

Об'єднання медіаторів та організації, що пропонують посередництво, ведуть довідники медіаторів відповідно до вимог законодавства щодо збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційних персональних даних. Реєстр може містити основні відомості про особу, визначену об'єднанням медіаторів або суб'єктом, який пропонує медіацію. Інформація, внесена до

реєстрів медіаторів, є відкритою та загальнодоступною. Довідники медіаторів є загальнодоступними в Інтернеті.

У разі порушення зобов'язань, що випливають з медіаційного договору, посередник несе відповідальність згідно з положеннями законодавства. У випадках, передбачених законом, медіатор несе відповідальність за адміністративною або кримінальною відповідальність. У разі недотримання стандартів професійної етики медіатор несе відповідальність, визначену статутом або положенням асоціації медіаторів, членом якої він є.

Перед початком медіації медіатор або орган-посередник проводить спільні або окремі підготовчі заходи зі сторонами існуючого або потенційного конфлікту (спору) для з'ясування можливості медіації щодо уникнення чи вирішення конфлікту (спору), включаючи зустрічі, збори та обмін інформацією, документами, необхідними для вирішення конфлікту сторонами і рішення медіатора про участь у медіації, а також інші види діяльності, узгоджені між конфліктуючими сторонами та медіатором.

Медіація проводиться медіатором (медіаторами) відповідно до вимог законодавства, медіаційної угоди, правил медіації та норм професійної етики медіатора. Медіація закінчується:

- укладанням угоди між сторонами медіації за результатами медіації;
- після закінчення періоду медіації та/або дії медіаційного договору;
- у разі відмови хоча б однієї зі сторін медіації або медіатора(ів) від участі в медіації;
- при визнанні сторони арбітражу або арбітра(ів) особою, яка є недієздатною або обмежено дієздатною;
- у разі смерті фізичної особи, яка бере участь у медіації, або ліквідації юридичної особи, яка бере участь у медіації;
- в інших випадках відповідно до медіаційного договору та правил медіації.

Сторони-посередники мають право за взаємною згодою обрати посередника(ів) та/або особу, яка пропонує посередництво; визначити умови

брокерського договору; залучати інших учасників до медіації за взаємною згодою; відмовитися від послуг посередника(ів) та обрати іншого(их) посередника(ів); відмовитися від участі в медіації в будь-який час; у разі невиконання або неналежного виконання договору за результатами медіації звернутися до суду, третейського суду чи міжнародного комерційного арбітражного суду у встановленому законом порядку; консультуватися з експертом, перекладачем та іншими особами, які взаємно висуваються сторонами медіації. Подальші права сторін медіації можуть впливати із закону, угоди про медіацію чи правил проведення медіації.

Сторони медіації зобов'язані дотримуватися вимог Закону України «Про медіацію», Медіаційної угоди та Правил медіації; виконувати договір за результатами медіації в порядку та на умовах, визначених цим договором; виконувати інші передбачені законом обов'язки.

Медіаційний договір містить відомості про медіатора(ів), сторони медіації, а також орган, який проводить медіацію (за наявності); умови та місце медіації; мову(и) медіації; об'єкт конфлікту (спору); права та обов'язки медіаторів; умови та порядок оплати послуг медіатора (медіаторів), а також відшкодування витрат на підготовку медіації та її проведення; умови конфіденційності інформації та наслідки її розголошення учасниками медіації; відповідальність медіатора(ів) та сторін медіації за порушення умов медіаційної угоди; порядок та причини припинення медіації. Сторони медіації та медіатор(и) можуть встановлювати різні умови медіаційної угоди.

В угоді про результати медіації зазначаються дата і місце угоди; інформація про сторони медіації та їх представників; медіатор(и), організація, що пропонує посередництво (якщо є), деталі угоди про посередництво та/або правила медіації; зобов'язання, погоджені сторонами медіації, способи та строки їх виконання, а також наслідки їх невиконання або неналежного виконання; інші умови, визначені сторонами медіації. У медіаційній угоді сторони медіації можуть вийти за межі предмета конфлікту (спору) або предмета позову (заяви), зазначених у медіаційній угоді, якщо медіація проводиться під час досудового

розслідування, арбітражного чи міжнародного комерційний арбітражу. Договір про результати медіації не повинен містити положень, що порушують права та інтереси інших осіб, інтереси держави чи суспільні інтереси.

Таким чином, медіація створює додаткові суспільні механізми для задоволення потреб та інтересів фізичних та юридичних осіб, обмежує сферу впливу держави на суспільство, замінює цей вплив соціально розвиненими механізмами саморегулювання, а також зменшує бюджетні витрати на судову владу за рахунок зменшення навантаження на суді взагалі. Подальший розвиток медіації в системі публічного управління можна поєднати з такими процесами, як професіоналізація, популяризація, легалізація, самоорганізація та координація.

Висновок до розділу 2

16 листопада 2021 року було прийнято Закон України «Про медіацію» № 1875-ІХ, який набрав чинності 15 грудня 2021 року. У цьому Законі визначено правові основи та порядок проведення медіації як позасудової процедури вирішення конфлікту (спору), принципи медіації, статус медіатора, вимоги до його підготовки та інші питання, пов'язані з цією процедурою. Так, медіацію визначено як позасудову, добровільну, конфіденційну, структуровану процедуру, в якій сторони за допомогою одного чи кількох медіаторів намагаються запобігти чи вирішити конфлікт (спір) шляхом переговорів.

Відповідно, медіатор має бути спеціально підготовленою нейтральною, незалежною, неупередженою фізичною особою, яка проводить медіацію. Професійні медіатори мають право створювати самоврядні організації – об'єднання медіаторів, що мають бути добровільними об'єднаннями, створеними відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» для реалізації та захисту прав і свобод членів таких об'єднань та/або розвитку медіації та/або культури мирного вирішення конфліктів з метою сприяння та/або

для забезпечення професійного самоврядування медіаторів та/або надання посередницьких послуг.

Базова підготовка медіаторів проходить за програмою не менше 90 годин навчання, з яких не менше 45 годин – практична підготовка. Основна підготовка для того, щоб стати медіатором, включає теоретичну підготовку та практичні навички. Медіаторів готують освітні заклади. Підготовка медіаторів, крім базової, може включати підготовку спеціалістів за програмами підготовки, розробленими суб'єктами освітньої діяльності. Після проходження базової та/або спеціальної підготовки та підтвердження здобутих навичок видається відповідний сертифікат.

Прийняття Закону України «Про медіацію» мало на меті зняти навантаження з вітчизняної судової системи, оскільки більшість спорів у судовому процесі потенційно можуть бути вирішені мирним шляхом у позасудовому порядку. Законодавець поширив дію законодавства не лише на приватні спори (цивільні, трудові, сімейні, господарські тощо), а й на адміністративні спори, справи про адміністративні правопорушення і навіть кримінальні провадження (на стадії слідства). Також передбачено, що 60% сплаченого судового збору буде відшкодовано у разі мирного врегулювання спору шляхом медіації на будь-якій стадії провадження.

На медіацію не поширюються принципи гласності провадження, і медіатор не може бути допитаний як свідок про відомості, які стали йому відомі під час підготовки та проведення медіації.

Оскільки механізмом ефективного вирішення спорів буде медіація, провідні постачальники юридичних послуг будуть активно заохочувати своїх спеціалістів до набуття навичок медіації. Тому якісні знання у сфері медіації вимагають відповідального ставлення до вибору постачальника медіаційних послуг та організації, яка готує майбутніх медіаторів, оскільки не у всіх є стандартизований процес навчання.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ МЕДІАЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Включення механізму медіації в систему публічного управління

Першим кроком у розвитку медіації в системі публічного управління може стати її використання при вирішенні скарг громадян на дії (бездіяльність) і рішення державних органів. Медіаторами можуть бути посадові особи компетентного органу, які пройшли спеціальну підготовку за відсутності потенційного конфлікту інтересів, а за дотриманням процесу можуть контролювати вищі органи. Використання посередництва органами публічного управління (ДФС, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки, Державна служба посередництва та примирення, Міністерство юстиції тощо) не лише сприятиме діалогу між громадянами та державою, а й також служать хорошим прикладом того, як можна вирішувати конфлікти, що виникають.

Процес розвитку демократичних цінностей і стандартів в Україні супроводжується зміною пріоритетів діяльності держави, а також принципів і форм взаємовідносин влади та суспільства, децентралізацією влади як засобу створення сильного європейського зразка. місцевий уряд. Результатом реалізації стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України 12 січня 2015 року, стало здійснення конституційної реформи, зокрема щодо децентралізації влади. У 2014 році Кабінет Міністрів України після прийняття постанови «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р розпочав комплексну реформу місцевого самоврядування.

З метою реалізації положень цієї концепції Верховна Рада України ухвалила близько 10 законодавчих актів, у тому числі Закони України «Про співробітництво між територіальними громадами», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної

політики» із внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Утворення унітарних територіальних громад (далі ТГ) часто супроводжується конфліктами, які іноді набувають постійного характеру. Для їх вирішення необхідно використовувати різні моделі посередництва. Ці конфлікти доцільно структурувати на внутрішні та зовнішні. Одним із найгостріших джерел конфлікту є розподіл ресурсів між громадами, які погодилися на об'єднання. Цей тип конфлікту – це конфлікт між внутрішніми громадами чи окремими населеними пунктами ТГ щодо розподілу між ними коштів чи інших ресурсів, у тому числі інфраструктури. В основному вони пов'язані з тим, що деякі внутрішні спільноти вважають такий розподіл несправедливим і задовольняють інтереси одних за рахунок інтересів інших. Такі конфлікти можуть розвиватися як між адміністративним центром і периферією, так і виключно між периферійними населеними пунктами.

Конфлікти розподілу можуть виникати з однієї причини або з кількох причин одночасно. Наприклад, місцева влада дійсно може направити всі ресурси лише в одне місце, на шкоду інтересам інших. У цьому сенсі «група ризику» – це чітко асиметричні спільноти. Більшість депутатів і членів Президії є представниками адміністративного центру, тому, природно, орієнтуються на його інтереси.

У той же час відчуття «недостатності» може бути ілюзорним і не мати реальних підстав. Мешканці внутрішньої громади можуть просто відчувати себе занедбаними у своїх інтересах, а місцева влада просто ставить пріоритети. Найбільш чутливими до цього можуть бути великі ТГ із великою кількістю населених пунктів, де обмежені ресурси не можуть вирішити всі проблеми одночасно. При цьому в дію вступає як класична модель медіації, так і розрахована, яку проводить авторитетна, незацікавлена для місцевих жителів особа, оскільки формування відчуття «невигідності» в таких випадках безпосередньо пов'язане з відсутністю системне спілкування між мешканцями та мешканцями.

Медично-освітня реформа, що привела до галузевої децентралізації,

призвела до нового джерела конфлікту – навколо оптимізації соціальної інфраструктури. Джерелом внутрішніх конфліктів в ТГ може бути низька ефективність місцевого самоврядування, що іноді призводить до активних дій, протестів проти самої влади, окремих її представників, захисту їхніх прав та інтересів. Загалом в ТГ часто виникають конфлікти щодо тих чи інших рішень та дій органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Але найбільш небезпечні конфлікти, які розвиваються за вищеописаним сценарієм, – це коли мешканці всім незадоволені, а влада неадекватно реагує на ситуацію. Такі конфлікти ризикують впасти в кризу, в якій трансформувати їх буде набагато складніше.

Виникнення подібних конфліктів вимагає не стільки запровадження медіаційної діяльності, скільки артикулює необхідність самої влади, використовуючи навички посередництва, налагоджувати системне спілкування з мешканцями та максимально залучати їх до прийняття рішень, рішень та їх реалізації. У разі кризи вони, ймовірно, призведуть до зміни влади в громаді і можуть бути вирішені тільки таким чином. Джерелом конфлікту можуть бути також конфлікти всередині місцевої правлячої еліти. Це можуть бути, наприклад, конфлікти між керівником міста та членами муніципальної ради; між керівником і начальником; гострі конфлікти між депутатами, що відображаються у всій громаді тощо.

До конфліктної взаємодії можуть бути залучені також представники регіональних і центральних політичних еліт, впливових економічних структур. В основі таких конфліктів можуть бути абсолютно різні протиріччя. Ще одна особливість цього типу конфлікту полягає в тому, що його сторони зазвичай добре організовані та мають хорошу ресурсну базу, тому готові до тривалого протистояння. Важливо також, що трансформація подібних конфліктів у більшості випадків неможлива без втручання третіх сторін, оскільки ті, хто бере участь у суперечці, як правило, не налаштовані на порозуміння. Йдеться про застосування класичного, арбітражного чи оціночного посередництва.

Серед зовнішніх конфліктів найчастіше виникають конфлікти між владою

ТГ та районом, як правило, через усвідомлення районною владою, що вона втратила значну частину своїх повноважень у процесі територіальної реформи. Спочатку це стосується районних урядів федеральних земель. Крім того, районна влада має передати право власності на місцевий рівень та звільнити працівників, тому конфлікти між двома рівнями неминучі. Особливо вони помітні в ТГ, межі якої збігаються або майже збігаються з територією всього району.

Не менш проблемним джерелом конфлікту стає і земельне питання, особливо після того, як у 2018 році розпочався процес передачі ТГ неселівських земель сільськогосподарського призначення. Поки що ці конфлікти розгорталися на рівні взаємин гмін та їх мешканців з районними органами влади та органами Держгеокадастру, які забезпечують передачу земель.

Але конфігурація сторін може бути різною. Нарешті, земельні спори цілком можуть виникнути між сусідніми ТГ, між жителями внутрішніх громад, між громадами та іншими зацікавленими сторонами, наприклад, суб'єктами економічних відносин. Можна з упевненістю припустити, що сфера земельних відносин незабаром може стати однією з найбільш спірних для ТГ. Нарешті, Україна не створила законодавчу базу для повної передачі землі муніципалітетам.

Реформа децентралізації допомогла створити умови для територіальної співпраці між громадами, але цей процес часто стикається з непереборними конфліктами. Поки що не існує моделі територіальної співпраці, яка могла б об'єднати зусилля місцевої влади. Відсутність досвіду створення оптимальної моделі співробітництва громад змушує шукати їх на основі базових концепцій та міжнародного досвіду, не адаптованого до українських реалій. Тут має сенс використовувати модель класичної медіації.

Конфлікти, які виникали в процесі децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад – як внутрішніх, так і зовнішніх – пов'язані переважно з тим, що влада в багатьох громадах принципово не вміє системно спілкуватися із суспільством, не звикла до цього. залучаються, засоби та цінності такого спілкування та не залучають громадян до управління місцевими

справами. Тому це стає ключовим фактором у виникненні конфліктів. На нашу думку, гостро стоїть питання формування навичок медіації у посадових осіб місцевого самоврядування та лідерів територіальної громади, оскільки медіація із залученням професійних медіаторів не завжди можлива.

Крім того, необхідно враховувати роль посередництва в міжбюджетних відносинах. На нашу думку, припинення бойових дій на сході України неможливе без використання цього механізму. Метою посередницької діяльності органів державного управління має бути розвиток консенсусу та правової культури через з'ясування та роз'яснення прав та обов'язків сторін, тлумачення чинного законодавства та пошук рішення в межах, передбачених законом. Видається, що неконкурентний характер процесу вирішення громадських спорів забезпечить спроможність органів влади приймати оптимальні рішення, які відповідають вимогам законодавства, з одного боку, та інтересам громадян та організацій – з іншого.

Розвиток медіації у сфері державного управління відіграє роль інституції, яка опікується усуненням протиріч, конфліктів інтересів та конфліктів; Включення об'єктів і тем управління в нові моделі комунікації; з урахуванням традицій, норм і правил.

Розвиток медіації у вітчизняній практиці управління процесами у сфері державного управління передбачає формулювання та наукове обґрунтування теоретико-методологічних основ функціонування механізмів збалансування інтересів. Актуальність розвитку посередницького співробітництва у зовнішній політиці пов'язана з повною зміною керівництва дипломатичного корпусу, що відбулася цього року, та зміцненням позицій України як суб'єкта геополітики та міжнародних відносин.

Діалектичне розуміння процесів розвитку передбачає виділення принципових протиріч, що ведуть до руху всіх систем. Що стосується функціонування інститутів державного управління, то основними джерелами процесу розвитку є протиріччя між:

- функція та призначення системи;

- цілі системи та цілі її складових;
- постійно змінюється кількість та існуюча якість;
- прагнення системи до встановлення стабільного стану та засоби досягнення цього: останні – це зміни та еволюції системи, які призводять до нестабільності (система пристосовується до середовища і, отже, стає більш чутливою до змін, їх посилення викликає нестабільність які руйнують цілісність системи);
- функціональні процеси та процеси розвитку: для того, щоб розвиватися, система повинна функціонувати і не може функціонувати без розвитку, але – у момент кризи вони вступають у гостру суперечність, оскільки інтереси розвитку та існування самої системи вимагають змін у її якості і разом з нею процеси радикальних змін;
- вимоги системи до ресурсів і здатність їх задовольняти.

Ці протиріччя загальносистемні і притаманні кожному соціальному об'єкту. Їх вивчення та врахування в процесі реформування інституційної системи країни є основою наукового підходу, необхідного для прояву інтегративної функції механізмів узгодження інтересів.

Для досягнення цілей системи в процесі управління можна використовувати ряд прийомів, які разом представляють методологію управління стійкістю на етапі трансформації. Вони утворюють систему загальних правил (принципів), а також спеціальних прийомів і методів координації соціально-політичних та економічних процесів.

Основним принципом успішного узгодження інтересів публічного управління є розуміння сутності об'єкта управління, його основного технологічного процесу, знання причин розвитку та специфіки ситуації. Тому перед здійсненням управлінського впливу та оцінкою ефективності наслідків прийнятих рішень необхідно визначити вплив окремих факторів на застосування результатів діяльності об'єкта проблемного управління та обґрунтувати методику розрахунку ефективності заходів, що повинні бути прийняті для

подолання проблем публічного управління. Проблемна ситуація завжди потребує спільних зусиль для її подолання, пошуку шляхів виходу з нинішньої ситуації чи хоча б пом'якшення можливих наслідків. Світовий досвід свідчить, що подолання проблемних ситуацій в умовах суспільної трансформації є керованим процесом. Це означає певну кількість цілеспрямованих контрзаходів системи для протидії дисбалансу, що виникає.

За останні двадцять років Україна кардинально переглянула свою систему управління. Процес масового розвитку підходів до нових технологій управління спочатку охоплював сферу корпоративного управління. Більшість великих компаній за цей період перейшли від лінійних до функціональних, а деякі навіть до матричних структур управління. Метод управління проектами став нормою. Як на рівні університетів, так і на рівні систем навчання та підвищення кваліфікації компанії за останні роки було частково реструктуризовано процес роботи менеджера з навчання. За останні роки ряд компаній перейшли на розробку сучасних технологій управління витратами, якістю та ризиками.

Тому вбудовування механізму медіації в систему державного управління має здійснюватися шляхом чіткого розмежування та нормативно-правового та організаційного забезпечення всіх можливих форм посередницької діяльності – дипломатичної, транскордонної, політичної, економічної, соціальної, правової, відновне правосуддя.

3.2. Розвиток навичок медіації державних службовців

У дослідженні розглядається розвиток компетенцій для проведення результативних медіацій публічними службовцями (Додатки В, Д, Е) щодо вміння уникати конфліктів, ефективно будувати конструктивні стосунки з іншими у процесі толерантного ділового спілкування, соціальної взаємодії та в стресових ситуаціях, у конфліктах.

Зміцнення посередницьких навичок державних службовців для вирішення конфліктів у сфері відносин з державним управлінням є однією з передумов забезпечення ефективного функціонування системи державного управління.

Медіаційна компетентність складається з соціально-психологічної, конфліктологічної, комунікативної, когнітивної компетентності та знань у сфері поведінки та взаємодії людини; включає глибокі знання в області ділового спілкування (контакт, переговори), знання законів сприйняття та пізнання один одного на основі зовнішнього вигляду, поведінкових симптомів, візуальної діагностики, знання законів розумової дії.

Психологічна компетентність включає: розуміння природи людини та законів психологічного розвитку; усвідомлення своєрідності психологічної дійсності; оволодіння прийомами інтелектуального розвитку; знання різноманітності психічних проявів; оволодіння прийомами багаторівневого аналізу психіки людини; Здатність адекватно оцінювати психологічні явища; Здатність до психологічної корекції.

Комунікативна компетентність визначається двома способами: як емпатійна риса, тобто здатність відчувати й розуміти емоції інших; знання способів орієнтування в різних ситуаціях та вільне володіння вербальними та невербальними інструментами спілкування.

Міжособистісна компетентність зводиться до знання природи соціальних впливів.

Проблеми конфліктної компетентності спеціаліста були предметом дослідження О.А. Тертишної. Вона розробила зміст конфліктної компетенції, яка вважається однією зі складових соціально-психологічної компетентності – здатність особистості ефективно взаємодіяти з оточуючими людьми в системі міжособистісних стосунків.

Розглянемо навички посередництва в інтелектуальній, емоційній, мотиваційній, праксеологічній сфері, у сфері саморегуляції.

– *інтелектуальній* – гнучкість розуму; саногенне мислення; система знань конфліктології. Гнучкість мислення допомагає подолати стереотипи в

індивідуальному досвіді щодо себе, інших людей та ситуацій, що повторюються, сприяє адекватному сприйняттю та оцінці конфліктних ситуацій, що виникають, долає спотворення образу конфліктної ситуації та її складових, оперативного самовизначення в конфліктних ситуаціях, а також Вибір оптимального стилю суперечливе ставлення до опонента. Саногенне мислення зменшує внутрішні конфлікти, напруженість і дозволяє контролювати емоції, потреби та бажання. Різноманітність конфліктних ситуацій, що виникають на всіх рівнях професійної діяльності, може призвести до конфліктів серед спеціалістів. Знання теорії та практики конфлікту дає змогу оптимізувати конфліктну поведінку: структуру та динаміку конфліктної ситуації, конфлікту; типологія та види конфліктних ситуацій; типологія опонентів і «важких» людей; мотивація конфлікту; об'єктивні та суб'єктивні конфліктні гени; конфліктогенність (саногенне мислення, знання природи суперечливих емоцій, ціннісних орієнтацій); форми конфлікту; активні та пасивні конфліктні стратегії; стилі конфліктної поведінки та їх застосування в різних ситуаціях; способи і методи вирішення конфліктних ситуацій і конфліктів; концепція стресу; захисні механізми та методи психологічного захисту; психотехнічні методи регуляції психофізичного стану; знання комунікації; комунікаційні бар'єри; технології запобігання, управління, вирішення конфліктів; теоретичні та емпіричні методи діагностики конфліктів та їх складові.

– *емоційній* – ситуативна тривожність, обґрунтована самооцінка, впевненість у собі, здатність справлятися з емоційними станами. Ситуаційна тривожність, на відміну від особистісної, сприяє підтримці правильної активності особистості, що в поєднанні з оновленою мотиваційною тенденцією загострення об'єктивної конфліктної ситуації спрямовує поведінку особистості в конфлікті в конструктивних межах. Це створює умови для наступальних дій для досягнення суперечливих цілей корпоративного конфлікту. Адекватна самооцінка допомагає індивідам оцінити власні психофізичні ресурси, що в свою чергу робить вибір активної чи пасивної стратегії конфлікту більш оптимальним.

– *мотиваційній* – бажання вирішити конфліктну ситуацію та укласти медіаційну угоду. Виховані стосунки запобігають появі «образів ворога» і сприяють розвитку протиборчих, шанобливих і толерантних, рівноправних стосунків із конфліктуючими сторонами.

– *предметно-практичній* (праксеологічній) – система компетентностей для процесу медіації.

Інтегральна компетентність – це високий ступінь самоконтролю з боку медіатора, що забезпечує успіх його роботи. Рівень відповідних навиків медіації впливає на підвищення медіаційних навичок державного службовця. Перевагою цього методу є те, що він багатofункціональний і дозволяє порівняти якості медіаторів, а також виявити їх сильні та слабкі сторони цього об'єкта. Сильні і слабкі сторони визначаються лише в порівнянні з кимось, чимось.

Матриця дає змогу визначити, в чому порівнюваний посередник поступається іншому, а в чому перевершує. Для цієї матриці, звичайно, необхідно розробити кваліфікаційні характеристики (професійно). Цей метод є найбільш продуктивним у ситуаціях, коли потрібно оцінити свій потенціал і порівняти його з іншими, або визначити сфери професійної (посередницької) компетентності. У висновках будуть зазначені пріоритети та напрямки дій, відповідне інвестування ресурсів, пріоритетність зусиль.

Основні технологічні етапи впливу посередництва на ослаблення конфліктної взаємодії показано на рисунку 3.1.

Перша група завдань – можливі конфліктні завдання для діагностики конфлікту – має на меті забезпечити належне сприйняття конфліктної ситуації. Вони виконують функцію керівництва та оцінки складної ситуації професійної взаємодії з членами команди та/або громадянами. Можливі такі варіанти: оцінка характеру конфліктної ситуації; аналіз конфліктів; визначення кола супротивників; визначення рівня конфліктності опонентів; визначення рангу опонентів; визначення типу опонента; визначення суб'єкта конфлікту; визначення характеру конфлікту; конфліктна картографія.

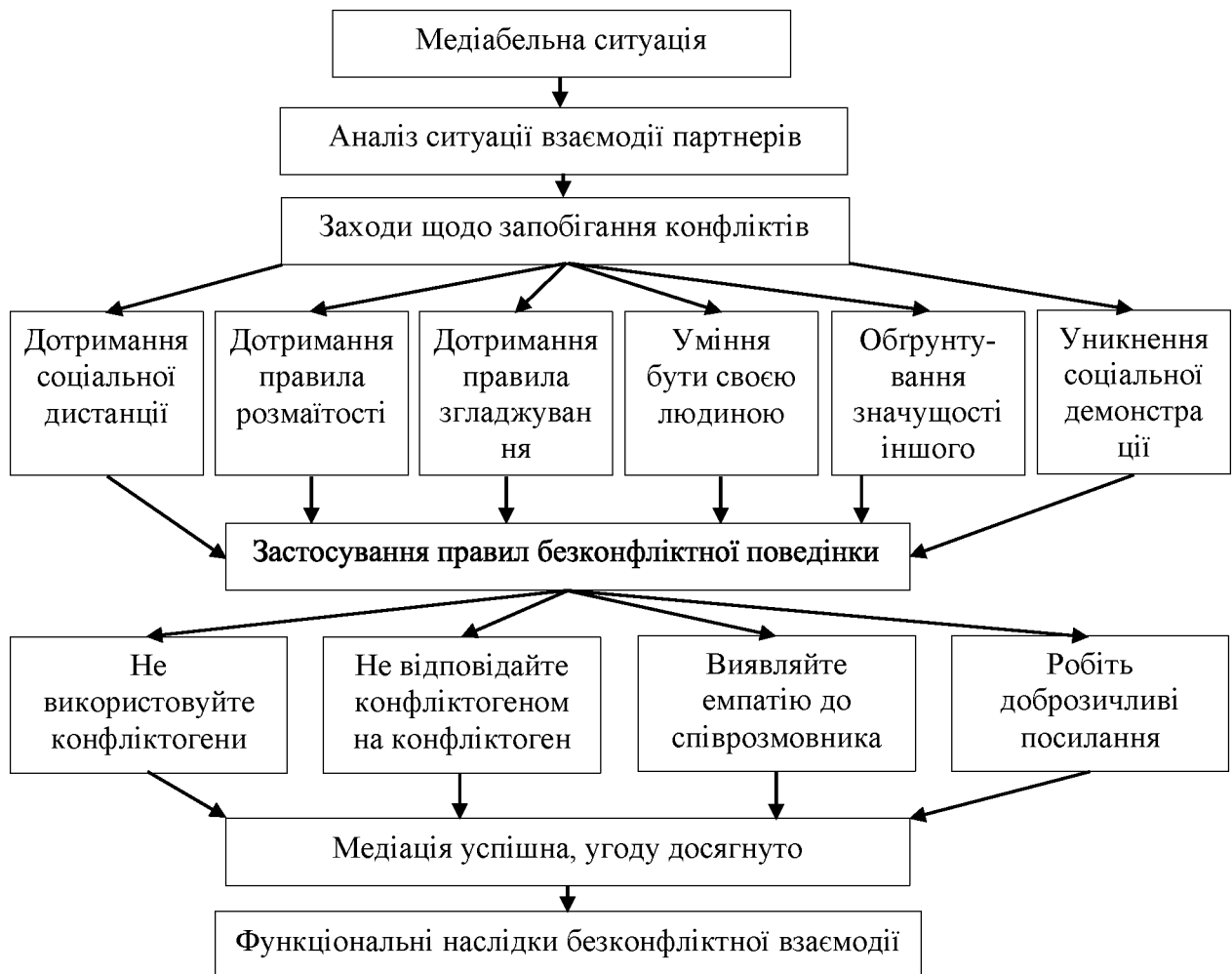


Рис. 3.1. Технологічні фази медіаційного впливу

Для вирішення цієї групи завдань посадова особа повинна володіти такими навичками: визначати прояв конфлікту; визначити прямі та непрямі ознаки характеру даної конфліктної ситуації.

Друга група. Державний службовець повинен покладатися на систему посередницьких знань для вирішення можливих конфліктних завдань: запобігання інцидентам; виправлення «образу ворога»; корекція поведінки опонентів; блокування дії однієї з причин цього конфлікту та обмеження його негативного впливу на інтереси опонентів; нейтралізації всіх факторів, що зумовлюють конфлікт; узгодження позицій та інтересів опонентів; розведення конфліктуючих сторін. Компетенції: навички профілактичної амортизації; психологічний захист; зміна перцептивної спрямованості; контакти; емпатія; помірність; вирішення конфліктної ситуації з третьої позиції.

Третя група – ініціювання конструктивних конфліктів – має на меті стимулювання мотиваційної тенденції до загострення фактичних конфліктів з професійно цінним об'єктом конфлікту та досягнення професійно значущих цілей без урахування інтересів опонента.

Четверта група – вирішення конфлікту – спрямована на досягнення значущих інтересів для всіх сторін конфлікту. Навички медіації: вплив на складові конфліктної ситуації; ефективне спілкування тощо.

Конфлікти є частиною роботи державного службовця. Причини цього фактично-організаційні: мотивація конфлікту з громадянами є конструктивною, що вважається позитивним фактом, але мотивація працівників спрямована лише на пізнавальний захист, тоді як відстоювання своїх інтересів є не джерелом конфлікту, а непродуктивним. оцінено як негативний факт; стійке домінування конфліктних стратегій, які готові до компромісу, і відсутність варіантів активних, наступальних змагальних стилів (суперництва); загальна орієнтація на конфлікт як існуюче, але небажане явище по відношенню до працівників.

Визначення характеристик медіаційної компетентності державного службовця дозволило зробити наступні висновки: прогностична модель ідеального державного службовця концептуально спрямована на показ можливих знань з медіації як різновиду професійних завдань; зміст і структурування імовірнісного знання про медіацію базуються на імовірнісному підході, який вимагає врахування ймовірності виникнення конфліктів та факторів, що визначають подальший розвиток конфліктних ситуацій з опонентами однієї професійної структури; внутрішньоконфліктне обґрунтування – це сукупність положень щодо вирішення конфлікту, які відображають визначальний характер конфлікту в розвитку будь-якого явища чи структури; класифікація завдань імовірнісного посередництва складається з груп, які відповідають принципам управління конфліктами; фактичне підтвердження наявності конфліктів у діяльності державних службовців свідчить про актуальність включення медіаційної складової до їх професійної компетенції. Ми визначили сутність рівнів посередницької компетентності

державного службовця. Низькому рівню медіаційної компетентності відповідає інтуїтивний рівень, який характеризується такими показниками: знання з медіації є інтуїтивними, не систематизованими; відсутність гнучкості мислення, характерні патогенні міркування; конфлікт супроводжується неконтрольованим почуттям придушення особистих інтересів, неконтрольованими негативними емоціями, роздратуванням, нетерплячістю; професійно відповідні емоції не домінують; позитивне ставлення до насильства як засобу зняття емоційного стресу; мотивація конфлікту представлена тенденцією, реалізованою у звичному стилі; імпульсивність, ригідність, рівень тривожності – високий; поведінка в конфліктній ситуації реактивна, відсутня рефлексія, рівень суб'єктивного контролю низький; конфліктні завдання не формулюються; характерні емоційні конфлікти.

Середній рівень навичок медіації відповідає репродуктивному. Цей рівень характеризується такими показниками: навички медіації розвинені помірно, не систематично; є поверхневі, безсистемні посередницькі знання; спостерігаються особливості саногенного мислення; присутня розумова гнучкість; компоненти: «Імпульс», «Ригідність», «Самооцінка» – мають середні значення; емоційний фон – невпевненість у собі, страх, почуття провини, образу; ставлення до насильства як засобу досягнення суперечливих цілей негативне; конфлікт оцінюється в односторонньому порядку; повний склад мотивації: прагнення до загострення конфлікту – через мотиви протесту проти несправедливості, нерозуміння, придушення гідності керівником, захисту професійних інтересів; тенденції уникнення включають мотиви особистої безпеки; мотиви усвідомлені, але оновлені ситуативно, нестійкі; рівень суб'єктивного контролю за розвитком конфліктної ситуації середній, у конфліктній ситуації, де звертається за допомогою третіх осіб; конфліктні завдання управління конфліктами формулюються та реалізуються самостійно за допомогою моделі; завдання на оновлення конструктивних конфліктів формулюються і реалізуються епізодично; характерні як ділові, так і несправні конфлікти; часткове рішення – професійна функція непродуктивна.

Найвищому рівню посередницької компетентності відповідає продуктивний рівень. Навички медіації дуже розвинені і працюють систематично. Високорозвинена компетентність з медіації характеризується такими показниками у професійній діяльності посадової особи: сформована система медіаційних знань; розвинене саногенне мислення і гнучкість розуму, низька ригідність; низька частота пульсу, реактивний страх; адекватна самооцінка; формулюється оптимальна мета, вступати в конфлікт чи ні, яка визначається факторами з урахуванням умов ситуації, реальності досягнення мети та з урахуванням індивідуальних та особистісних особливостей опонентів конфлікту; орієнтація на зміст конфліктної та конфліктної діяльності, шляхи уникнення емоційного конфлікту, управління та вирішення значущих ділових конфліктів, у тому числі прагнення особистості до самостійної та відповідальної позиції в конфліктній діяльності, бажання побачити суть конфлікту, бажання оволодіти системою і вибрати з неї відповідні характеру конфліктної ситуації, методи і прийоми; готовність реалізовувати професійно значущі ідейно-етичні переконання в ситуаціях, вміння оновлювати те, що необхідно в цій конфліктній ситуації та виражений мотив збудливості, розвинені навички вирішення імовірнісних конфліктних завдань в управлінні конфліктами, конструктивна професійна функція.

Таким чином, посередницька компетенція державного службовця виконує функції оптимізації професійних стосунків, взаємодії, підтримки ділових відносин між працівниками та забезпечення емоційного благополуччя всіх причетних і свідків конфліктів.

Запропонована модель посередницької компетентності державного службовця дає змогу: визначити новий контент, що включає всі конфліктні сторони в сценарії, де конфлікт буде розвиватися далі, відкриваючи тим самим нові можливості конфліктної взаємодії; розвивати рефлексивне мислення, у зв'язку з чим виникає можливість рефлексивного управління в реальному конфліктному просторі; спрямовувати розвиток конфлікту за сценарієм, який є найбільш вдалим для рефлексивного суб'єкта, який зможе критично оцінити своє

минуле і сьогодення та доповнити майбутнє новими ідеями, нормами та домовленостями для вирішення конфлікту, вирішення або підтримки на новому етапі; підготувати свідомість до деструктивних факторів; ситуації невизначеності, стресу – тобто для підготовки до особистих конфліктів, оскільки всі соціальні конфлікти мають тенденцію переміщатися із зовнішнього середовища на міжособистісний рівень.

Висновки по розділу 3

Відсутність правового керівництва часто означає, що позиція чиновників у суперечці ґрунтується менше на законі, а більше на внутрішніх розслідуваннях та думці вищих органів.

Наголошується, що тенденція до посилення ролі процедури адміністративних скарг як досудового етапу пов'язана з необхідністю зменшення зайвого судового навантаження та зменшення відповідних категорій справ, що розглядаються судами. Важливу роль у цьому відіграє виважена позиція Державної податкової служби України, діяльність Ради бізнес-омбудсмена та посилена активність Мінфіну з питань адміністративних скарг. Ефективним інструментом вирішення податкових спорів може стати адміністративне оскарження податкових нарахувань. Напрямом реформування у цій сфері має стати розвиток та просування альтернативних методів вирішення податкових спорів (медіація, інші форми медіації тощо) – їх ефективність та прибутковість для всіх сторін, які беруть участь у процедурі, свідчить досвід багатьох країн.

Функції інтегрованого арбітражного інституту в системі державного управління полягають у мінімізації трансакційних витрат і нейтралізації значно зростаючої невизначеності. Багатосторонні переговори забезпечують соціальний баланс. Медіація не лише створює умови для переговорів, а й робить державне управління відкритим. У ситуації, коли методи медіації не застосовуються навіть

у сфері людських взаємодій, будь-яка незгода перетворює суспільство на конфлікт. За цих умов сфера державного управління непридатна для функціонування посередництва, а тому інституційна трансформація потребує повної зміни існуючих інституційних структур, а не їх часткового оновлення.

Дослідження досліджує розвиток навичок медіації серед державних службовців та демонструє, що підвищення посередницьких навичок державних службовців для вирішення конфліктів у сфері публічного управління є однією з передумов для забезпечення ефективності публічного управління.

ВИСНОВКИ

Кваліфікаційна робота пропонує вирішення актуальної науково-прикладної проблеми теоретико-методологічного обґрунтування концептуальних основ включення інтегрованого механізму посередництва в систему публічного управління в Україні.

Прагнення подолати соціальну напругу змінило парадигму взаємодії держави і суспільства в Україні, реалізуючи суспільний запит на поширення медіації в окремих сферах суспільного життя для вирішення конфліктів та захисту порушених суб'єктивних прав. Підготовка тривала більше десяти років, і 16 листопада 2021 року був прийнятий Закон України «Про медіацію», який набув чинності 15 грудня 2021 року. Протягом усього цього періоду була поширена посередницька діяльність у сфері податкових відносин, у судовій практиці та в регулюванні сімейних відносин. За статистикою, лише близько 20% рішень, прийнятих у результаті медіації, не виконуються. Реалізація принципів добровільності та конфіденційності об'єктів посередництва забезпечує їх ефективність.

Доведено, що в системі механізмів державного управління посередництво виконує функцію передачі, що призводить до зміни керованої системи. Використання механізмів медіації свідчить про високий інституційний розвиток суспільства, оскільки посередництво передбачає вирішення конфліктних ситуацій між державними адміністративними одиницями: органами державної влади та місцевого самоврядування, корпоративними структурами та структурами громадянського суспільства.

Аналіз проблем медіації та численні прикладні дослідження свідчать про наявність концептуальних та технологічних сегментів дослідження цього процесу. Стверджується, що посередництво в системі державного управління є комунікаційною технікою, яка інституціалізована та консолідована, що гарантує легітимність через довіру суспільства до державного управління, бажання зберегти суспільну згоду та збалансувати інтереси суспільства та державну волю.

Механізм посередництва як сукупність організаційних структур, специфічних форм і методів посередницької взаємодії, а також інструментів, за допомогою яких реалізується ця процедура, є важливим у ряді механізмів публічного управління. Доведено, що предметом медіаційної технології можуть бути не тільки міжособистісні конфлікти приватних (індивідуальних) інтересів, для яких відсутні формальні інструменти їх вирішення, а й інституційні конфлікти на рівні регулювання суспільних відносин. Показано роль посередництва в механізмах державного управління: посилення організаційної спроможності державних органів як частини владної системи шляхом досягнення інституційної стабільності, подолання інституційних перетворень, що сприяють координації та зближенню стратегій існуючих державних та адміністративних інституцій; міжгалузевих змін; гармонійний розвиток державно-управлінських відносин (організаційний механізм); підвищення соціальної стабільності в суспільстві та недопущення зростання соціальної напруженості; удосконалення міждержавних відносин (суспільно-політичний механізм); розвантаження судової влади (адміністративно-правовий механізм), балансування інтересів бізнесу, держави та суспільства (фінансово-економічний механізм); зменшення конфліктів (спорів) у сфері трудових відносин (кадровий механізм публічного управління).

Проаналізовано міжнародні стратегічні документи Комісії ООН з міжнародної торгівлі (UNCITRAL) та інших міжнародних організацій щодо процесу посередництва та визначено його принципи та види: організаційний (характеризує особливості процесу та статус його учасників, зокрема добровільність і нейтральність медіаторів) (характеризують процес медіації, зокрема конфіденційність, незалежність, співпрацю та рівноправність сторін) принципи; форми медіації класифікуються за такими критеріями: за терміном застосування: превентивні (посередництво при укладенні договору, посередництво в підтримці проекту, посередництво у прийнятті політичних рішень); криза (посередництво при розгляді; посередництво щодо стримування спорів; посередництво у вирішенні спорів); за методом ініціації: добровільний,

примусовий; за формою: переговори сторін, діяльність посередника; за статусом провадження: самостійний; залучений до діяльності державних органів; за формою оплати: безкоштовно, платно; за статусом посередника: приватний; державне та антикризове посередництво. Залежно від того, наскільки використовується медіація сторонами, розрізняється добровільна та обов'язкова медіація.

Обґрунтовано, що функції інституту інтегрованого посередництва структуровані на таких рівнях: метасистемний, на якому будуються міждержавні відносини, інституційний, що трактує медіацію як форму інституційного компромісу, що забезпечує інституційну стабільність державного управління, галузевий, де соціальне життя – сімейні, судові, економічні, трудові відносини, у процесі об'єднання територіальних громад, міжособистісні, де через посередницьку взаємодію вирішуються соціальні та міжособистісні конфлікти та закладаються основи громадського консенсусу в державному управлінні для мінімізації трансакційних витрат та сильної нейтралізації зростання. Багатосторонні переговори забезпечують соціальний баланс. Медіація не лише створює умови для переговорів, а й робить публічне управління відкритим.