

До спеціалізованої вченої ради Д26.062.16
Національного авіаційного університету

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора,
Заслуженого юриста України Монасника Антона Олексійовича
на дисертацію Токарєвої Ксенії Сергіївни на тему: «Адміністративно-
правове регулювання медіації: сучасний стан та тенденції розвитку»,
поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове
право; інформаційне право**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Вивчення феномену медіації та генезису його змісту викликає значний науковий інтерес серед представників різних галузей права. На сьогодні, досліджуючи потенційні вектори розвитку медіації, все більше вітчизняних та зарубіжних науковців схиляються до думки про ефективність функціонування медіації не лише у сфері приватно-правових відносин, а й при вирішенні публічно-правових спорів. Проте ефективне використання медіації у спорах між приватними особами та органами публічної адміністрації можливе лише у випадку наявності сприятливих умов для конструктивної взаємодії сторін такого спору. Однією з головних умов такої взаємодії слід визначити формування системи адміністративно-правового регулювання медіації, яка враховуватиме особливості сфери публічних правовідносин та теоретико-правові основи функціонування інституту медіації.

Відсутність комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання медіації породжує передумови формування декларативного регулювання медіації у публічно-правових спорах, яке виявиться неефективним для врегулювання таких суперечностей. Сучасні тенденції розвитку адміністративно-правового регулювання медіації загалом є новою проблемою, яка потребує системного дослідження. Актуальність дослідження також визначається потребою у запровадженні нових ефективних інструментів забезпечення принципу верховенства права в Україні. **Тема**

Д 26.062.16
Вх. № 220
Дата 28.04.2021

дисертаційного дослідження є вагомою та багатоплановою, її актуальність повною мірою обґрунтована дисертантом у вступі роботи та авторефераті.

Ступінь обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Метою дисертаційної роботи є розкриття сутності, змісту та особливостей адміністративно-правового регулювання медіації, а також формування концептуальної основи побудови його сучасної моделі, виходячи з методології системного підходу в комплексному поєднанні результатів аналізу теоретичних напрацювань, чинного законодавства та міжнародних стандартів з питань альтернативного вирішення конфліктів (спорів). Для досягнення мети дисертантка вирішує наступні завдання: досліджує генезис наукових поглядів щодо змісту, особливостей, процедур здійснення медіації та обґрунтовує поняття й ознаки медіації; розкриває соціально-правовий зміст медіації, її значення у розв'язанні правових конфліктів; надає змістовну характеристику сутності медіації в адміністративно-правовому вимірі наукового аналізу; виділяє етапи запровадження медіації в Україні та виявити тенденції її розвитку; здійснює правову характеристику моделей медіації в світі з позицій запровадження найкращих світових практик у процедурі вирішення конфліктів (спорів) у публічно-правових відносинах; визначає особливості запровадження медіації під час вирішення публічно-правових спорів; формулює принципи адміністративно-правового регулювання медіації, здійснює їхню класифікацію та змістовну характеристику; розкриває сутність відносин у сфері здійснення медіації як об'єкту адміністративно-правового регулювання; виділяє суб'єктів адміністративно-правового регулювання медіації та правові форми їхньої діяльності; розробляє пропозиції щодо формування етичного кодексу медіатора як провідного напрямку вдосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування медіації в Україні; розкриває сутність ефективності здійснення медіації у вимірі належного адміністративно-правового регулювання; обґрунтовує підхід щодо формування концептуальної основи

побудови належної адміністративної процедури застосування медіації у вирішенні публічно-правових спорів.

Достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, також підтверджується використанням обраних методів наукового пізнання. Авторкою детально роз'яснено для вирішення яких завдань у роботі використовується кожен метод дослідження. Слід відзначити вдале використання таких методів, як: діалектичний метод наукового пізнання – для визначення сутності медіації як соціально-правового інституту та змісту адміністративно-правового регулювання медіації (підрозділи 1.2, 3.1-3.3), функціональний метод – для визначення напрямів правового впливу медіації в адміністративно-правових відносинах, суб'єктів адміністративно-правового регулювання медіації та значення належного адміністративно-правового регулювання (підрозділи 1.3, 3.3, 4.2) та діяльнісний метод – для визначення особливостей різних моделей медіації в світі (підрозділ 2.2).

Достатніми для обґрунтування наукових результатів дисертаційної роботи є нормативна та емпірична бази дослідження. Емпіричну базу дослідження становлять довідкова література, аналітичні довідки органів державної влади, практика застосування альтернативних способів вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законів України, постанов Кабінету Міністрів України, відомчих та міжвідомчих нормативно-правових актів міністерств та відомств України, які регулюють надання соціальної послуги медіації, рекомендаціях Ради Європи з питань розвитку медіації, Керівних принципи для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів у адміністративних правовідносинах, а також нормах нормативно-правових актів інших держав.

Наукова новизна одержаних результатів. Рецензована робота характеризується єдністю змісту та свідчить про особистий внесок дисертантки у розвиток науки адміністративного права, що дозволяє надати дисертації позитивну оцінку. Авторкою розроблено низку нових науково-

практичних положень та удосконалено існуючі підходи до розуміння системи адміністративно-правового регулювання медіації.

До найбільш вагомих наукових положень, сформульованих К. С. Токаревою, слід віднести наступні положення. Так, авторкою було вперше: 1) виділено особливості медіації в публічно-правових спорах, які визначаються суб'єктним складом таких спорів; 2) запропоновано виділяти загальний і безпосередній об'єкти адміністративно-правового регулювання відносин у сфері медіації, які обумовлюють його зміст та особливості; 3) встановлено, що успішною зарубіжною практикою є запровадження спеціального суб'єкта публічного адміністрування в сфері медіації, до компетенції якого входять внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства в сфері медіації, формування та ведення реєстрів медіаторів, їхнє публічне доведення до споживачів, моніторинг та узагальнення практики стану виконання угод за результатами медіації тощо; 4) запропоновано створення Єдиного електронного реєстру медіаторів з метою формування рейтингу медіаторів України; 5) наголошено, що ефективність впровадження медіації можлива лише за умови її належного адміністративно-правового регулювання та реалізації концептуальної основи побудови належної адміністративної процедури застосування медіації в публічно-правових спорах.

Крім того, авторкою удосконалено: 1) визначення поняття «медіація» як альтернативного способу вирішення спору; 2) підходи до визначення принципів адміністративно-правового регулювання медіації в сфері вирішення публічно-правових спорів; 3) визначення моделі медіації як абстрактної теоретико-правової конструкції, яка відображає особливості конкретного виду медіації.

У роботі подальшого розвитку набули: 1) періодизація становлення та розвитку медіації в Україні; 2) пропозиція щодо місця обов'язкової медіації в судовому процесі – як умови або етапу; 3) положення про встановлення можливості адвокатів здійснювати діяльність у сфері медіації, що пояснюється

особливим суб'єктним складом публічно-правових спорів та різним обсягом їхніх ресурсів.

Дисертація, загалом, є завершеною науковою працею, у якій послідовно розкриті мета та завдання дослідження.

Дисертанткою цілком слушно виділено особливості медіації, а саме: є її існування в межах конфліктних відносин, здійснення на засадах добровільності та конфіденційності, самостійність сторін на усіх етапах її проведення, спрямованість на досягнення сторонами спору консенсусу з приводу предмета спору, універсальність та відносна гнучкість процедури, незалежність, неупередженість та нейтральність суб'єкта проведення – медіатора (с. 110).

Авторка справедливо наголошує, що створення спеціального законодавчого акту, який буде визначати поняття медіації, її види, порядок проведення, вимоги до медіаторів, відповідальність медіаторів, залишається актуальним та нагальним питанням для України (с. 111). При цьому належно обґрунтовано соціально-правовий зміст медіації та зроблено висновок, що в Україні медіація вже набула статусу соціального інституту, тому що процедура широко використовується під час розв'язання конфліктів, створюються певні об'єднання медіаторів, які в свою чергу визначають етичні норми вітчизняних медіаторів.

Аналіз законодавчих ініціатив у сфері медіації надав змогу дисертантці зробити ціннісний практичний висновок про дискусійні питання запровадження медіації в Україні, до яких було віднесено: питання граничного віку та освіти медіатора, фахова підготовка медіатора (обсяг навчальних годин, статус закладів освіти), організація самоврядування медіаторів, визначення суб'єкта ведення реєстру медіаторів, відповідальність медіатора та інші (с. 140). Також авторкою наголошено на необхідності наявності в медіатора вищої юридичної освіти та психологічної освіти, запропоновано здійснювати професійне навчання медіатора в акредитованих закладах вищої освіти будь-якої форми власності відповідно до єдиної навчальної освітньої програми «Медіація», що матиме міждисциплінарний характер (с. 142).

Авторка цілком аргументовано доводить, що елементами відносин у сфері здійснення медіації як об'єкта адміністративно-правового регулювання виступають об'єкт, суб'єкт, зміст та юридичні факти, які тягнуть за собою їхнє виникнення, зміну чи припинення. Виділено загальний і безпосередній об'єкти адміністративно-правового регулювання медіації, де загальним об'єктом визначено: адміністративно-правові відносини в сфері медіації, зокрема – щодо надання послуг із медіації для вирішення конфлікту (спору), однією із сторін якого є суб'єкт, наділений владними повноваженнями; відносини щодо контролю за наданням послуг з медіації; відносини щодо організації та забезпечення надання відповідних послуг, тоді як безпосереднім – поведінку учасників медіації, пов'язану з наявністю конфлікту (спору) у публічно-правових відносинах, однією із сторін якого є суб'єкт, наділений владними повноваженнями (с.с. 254-255).

Запропоновано створення Служби медіації у вирішенні публічно-правових спорів, до компетенції якої входило б проведення, поширення та моніторинг медіації між органами публічної адміністрації та приватними особами за аналогією з діяльністю Національної служби посередництва і примирення та розкрито потенційні повноваження такого органу (с. 295).

Варто погодитися з авторкою, що етичні стандарти діяльності надавачів соціальної послуги медіації є мінімальними та не можуть всебічно охоплювати професійну поведінку медіаторів в Україні (с. 319). Тому дисертанткою слушно підкреслено необхідність формування етичного кодексу медіатора, зміст якого повинні складати основні етичні принципи діяльності медіатора та етичні положення, які регулюють відносини супервізії, інтервізії та щодо виникнення конфлікту інтересів, етичні аспекти винагороди та рекламної діяльності медіатора, а також відповідальність медіатора за порушення встановлених вимог.

Заслугує на увагу запропонована концептуальна основа побудови належної адміністративної процедури застосування медіації у вирішенні публічно-правових спорів та визначені вектори розвитку медіації в Україні:

її правове забезпечення як правового інституту та як адміністративної процедури (с.с. 364-365).

Науковою новизною відрізняються положення щодо відповідальності медіатора. Основним механізмом дисциплінарної відповідальності медіатора авторка пропонує визначати його виключення з реєстру медіаторів, що матиме репутаційні ризики для фахівця, та зобов'язання проходити додаткове навчання. Запропоновано створення Єдиного електронного реєстру медіаторів, у якому формувався б рейтинг медіаторів України (с. 398). Вказана пропозиція є новаторським підходом та покликана забезпечити ефективну реалізацію адміністративно-правового регулювання медіації в Україні.

Отже, дисертація К. С. Токаревої відзначається науковою новизною, а сформовані нею пропозиції та наукові висновки мають фундаментальне теоретичне і практичне значення для науки адміністративного права та розвитку медіації в Україні.

Повнота викладення положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, в опублікованих працях. Основні теоретичні положення та наукові висновки і рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні, відображені в 33 публікаціях, у тому числі: колективні монографії – 2, статті в наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних науково-метричних баз – 23, статті у наукових періодичних виданнях інших держав – 2, публікацій за матеріалами наукових та науково-практичних конференцій – 8. Результати проведеного наукового дослідження повною мірою розкрито в авторефераті та опублікованих наукових працях.

Зміст автореферату є ідентичним до основних положень, викладених у дисертаційному дослідженні. Дисертація та її автореферат оформлені відповідно до державних стандартів та відповідають вимогам, встановленим МОН України. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, які містять 12 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (611 найменувань) і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 472 сторінки, з них основний текст – 382 сторінки.

Наукове та практичне значення роботи. Основні наукові результати, отримані авторкою, можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – при подальшому системному аналізі законотворчої діяльності у сфері медіації, для розроблення й вирішення теоретико-прикладних проблем правового регулювання альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів (у роботі є Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у наукову діяльність Національного авіаційного університету від 03 листопада 2020 року);

– правотворчості – під час внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, а також прийняття нових законів та підзаконних актів для формування системи адміністративно-правового регулювання медіації (у роботі є Довідка про практичне впровадження в діяльність Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2020 року);

– в освітньому процесі – у процесі викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне процесуальне право», «Юридична конфліктологія», при підготовці науково-практичних видань, підручників, навчальних посібників і методичних рекомендацій для науковців, юристів-практиків, викладачів, аспірантів і студентів вищих навчальних закладів (у роботі є Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у наукову діяльність Національного авіаційного університету від 03 листопада 2020 року).

Зауваження щодо змісту дисертації. В цілому позитивно оцінюючи дисертацію К. С. Токаревої, слід відзначити, що деякі наукові положення роботи потребують додаткових уточнень. У зв'язку з цим варто висловити низку зауважень та побажань щодо дискусійних положень.

1. К. С. Токарева пропонує низку важливих змін до основного законопроекту про медіацію (с.с. 141-147), серед яких: встановити суворіші вимоги до медіатора, зокрема складання ним кваліфікаційного іспиту, який полягає у виявленні теоретичних знань у галузі медіації та рівня її практичних навичок та умінь у застосуванні закону; закріплення процедури отримання посвідчення медіатора за аналогією із вимогами до адвокатів; створити

Єдиний реєстр медіаторів України, який включатиме загальну інформацію про професійних медіаторів, ведення якого покладено на Міністерство юстиції України; уточнити момент початку здійснення медіації «з моменту проведення попередньої зустрічі сторін з медіатором для з'ясування суті спору та визначення порядку подальших зустрічей»; закріпити положення щодо врегулювання спору за участю судді-медіатора як окремого етапу судового розгляду тощо. На мою думку, варто було б викласти їх в окремому додатку у вигляді опрацьованих законопроектів для подальшого використання у законотворчому процесі.

2. Авторкою було слушно вказано, що організація самоврядування медіаторів є дискусійним питанням та потребує визначеності правового статусу існуючих організацій та об'єднань медіаторів. Також було відзначено, що, враховуючи можливі зловживання у сфері медіації у частині отримання права на здійснення діяльності медіатора, ведення реєстру, дотримання медіатором правил проведення процедури та етичних норм, правове регулювання ієрархії органів самоврядування медіації є необхідним. Разом з тим, в контексті дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання медіації контексті дисертантці варто було б сформулювати конкретні пропозиції доповнень до законопроекту про медіацію (с. 147).

3. Дисертанткою було здійснено змістовний аналіз моделей медіації у світі (с. 218) та зроблено обґрунтований висновок про те, що кожна модель медіації має власну мету, порядок проведення, техніки та методики; визначає обсяг повноважень та роль медіатора, вимоги до його професійних навичок. При цьому було зазначено, що кожна держава, яка впровадила застосування медіації для вирішення спорів, створює власну модель медіації. Під час дослідження більше, ніж двадцяти моделей медіації у світі та глибокому дослідженню моделей медіації у контексті їх координації із судовим процесом, дисертантці доцільно було б висловити власну думку щодо того, досвід якої країни слід взяти до уваги вітчизняному законодавцю.

4. Було успішно виокремлено функції у сфері медіації, якими варто доповнити повноваження Міністерства юстиції України, правовими формами

діяльності якого у сфері медіації є нормотворча (розробка нормативно-правових актів з питань щодо медіації), правозастосовна (надання дозволів (ліцензій) на зайняття діяльністю медіатора) та контрольна форми. З огляду на розвинену ланку самоврядування медіаторів та розширену компетенцію Міністерства юстиції України потребує уточнення та ґрунтовнішого обґрунтування позиція авторки щодо доцільності створення спеціального органу з медіації у публічно-правових спорів (с. 295).

5. Аналізуючи питання оптимальної моделі медіації в Україні, було зроблено слухний висновок про доцільність імплементації позасудової, присудової та судової моделей медіації у вирішенні публічно-правових спорів, використовуючи усі можливі засоби для встановлення довіри суспільства та високого попиту на неї (с. 378). Водночас слід було б детальніше зупинитись на порядку проведення присудової та судової медіації при вирішенні публічно-правових спорів, розкрити питання щодо розширення повноважень суддів та вимог до суддів-медіаторів.

Разом з тим, висловлені зауваження не впливають на високий науковий рівень виконаної дослідницької роботи, а дисертаційне дослідження заслуговує на позитивну оцінку.

Проведений аналіз дисертаційної роботи та автореферату дає можливість зробити висновок про те, що рецензована робота містить наукові положення і науково-обґрунтовані результати у сфері адміністративно-правового регулювання медіації, що у сукупності вирішують важливу теоретико-прикладну проблему запровадження в Україні медіації при вирішенні публічно-правових спорів.

Дисертаційна робота «Адміністративно-правове регулювання медіації: сучасний стан та тенденції розвитку» є цілісним, завершеним та самостійним науковим дослідженням. Тема дисертації є актуальною та нагальною, а основні її результати апробовано належно та повною мірою. Сформульовані авторкою висновки і рекомендації є достатньо аргументованими, містять наукову новизну, мають теоретичне та практичне значення. Рукопис дисертації має завершений характер, відповідає всім встановленим вимогам

пунктів 9, 10, 12, 13, Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567. Авторка дослідження – Токарева Ксенія Сергіївна – заслуговує на присвоєння вченого ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**В.о. ректора Університету державної
фіскальної служби України,
доктор юридичних наук, професор**



А.О. Монаєнко