

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.19.29>

**Миرونюк Р. В.**

*доктор юридичних наук, професор  
професор кафедри адміністративного права,  
процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9620-5451>*

**Голобородько Д. В.**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
головний спеціаліст відділу законодавчого забезпечення  
Департаменту юридичного забезпечення МВС України  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8580-3261>*

## МЕДІАЦІЙНА ПРОЦЕДУРА ДОСУДОВОГО УРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ: ПОНЯТТЯ, ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

**Актуальність тематики статті.** Судове вирішення будь-яких публічно-правових спорів в адміністративних судах є останнім етапом врегулювання спірних правовідносин. Однією, і сьогодні основною формою досудового або позасудового вирішення публічно-правових спорів є медіація – позасудова процедура врегулювання конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора, як спеціально підготовленої нейтральної, незалежної, неупередженої фізичної особи, яка проводить медіацію.

Наразі можливість врегулювання публічно-правового спору в позасудовому (медіаційному) порядку з'явилась у зв'язку з прийняттям та набуттям чинності Закону України «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року № 1875-ІХ (далі – Закон) [1]. У зв'язку з цим, що процедура медіації в публічно-правових спорах набула нормативного урегулювання, нижче доцільно визначити основні положення щодо участі медіатора у вирішенні публічно-правового спору, з'ясувати особливості цієї процедури а також дослідити зарубіжний досвід застосування медіаційної форми урегулювання адміністративно-пра-

вових спорів та виокремити напрямки його впровадження.

**Стан дослідження проблематики статті.** Аналіз сучасних наукових досліджень, які присвячені питанням сутності, змісту та процедур впровадження медіації як одному з альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів дає можливість виокремити науковий доробок в цій сфері таких дослідників як Сливки В.В., Білуги С.С., Боженко Н.В. Бортнікової А.Г., Корінного С.О., Проскуракової І. М. Ними було досліджено етапи становлення медіації на теренах вітчизняної правової системи, виокремлено складності її впровадження та запропоновано власні підходи щодо перспектив адаптації апробованих зарубіжних моделей медіації в реалії вирішення публічно-правових спорів в Україні. В той же час в наукових колах дослідників процедури примирення (медіації) відсутня єдність наукових позицій щодо місця медіації в системі способів вирішення адміністративно-правових спорів: одні вважають медіацію виключною процедурою досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, другі допускають можливість здійс-

нення медіації і в процесі судового розгляду справи; треті пропонують запровадження медіації як обов'язкової досудової процедури урегулювання окремих категорій адміністративно-правових спорів, четверті взагалі виключають можливість вирішення публічно-правових спорів засобом медіаційної процедури. Такі дискусії породжують необхідність більш поглибленого вивчення інституту медіації в тому числі і з урахуванням зарубіжного досвіду її запровадження.

У зв'язку з цим, нижче на досягнення мети дослідження в межах цієї статті, ми ставимо та плануємо вирішити наступні *дослідницькі завдання*: здійснення зрізу наукової думки щодо сутності медіації як форми (способу) вирішення адміністративно-правового спору; аналізу законодавчих засад реалізації процедури медіації щодо вирішенні таких спорів в досудовому порядку, з'ясування зарубіжного досвіду застосування медіаційної форми урегулювання адміністративно-правових спорів та виокремлення напрямків його впровадження.

**Виклад основних положень статті.** Як нами було зазначено вище дослідники медіаційної процедури вирішення публічно-правових спорів мають відмінні, іноді кардинально різні точки зору щодо її сутності. Прибічниками медіації як виключно досудової процедури вирішення публічно-правового (примітка автора – адміністративно-правового) спору є Н.В. Боженко, Н. Б. Писаренко, А. М. Школик, І.В. Бойко, І.Л. Кріпак та ін. Наприклад, Боженко Н.В. наводить аргументи щодо виділення медіації як способу досудового вирішення адміністративних спорів, як процедури яка має здійснюватись незалежним посередником – медіатором (юристом-конфліктологом) засобом переговорів та досягненням компромісу [2, с.18]. окрім цього дослідниця наполягає на необхідності законодавчого урегулювання обов'язковості проведення медіації за окремими категоріями адміністративних спорів, до яких відносять спори з приводу прийняття громадян на

публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; про захист прав споживачів; про стягнення податків і зборів; про стягнення заборгованостей по комунальних платежах» [2, с.18]. Сливка В.В., який будучи прибічником використання всього потенціалу позасудового вирішення спорів, приходять до висновків про необхідність прийняття Закону України «Про примирення сторін спору», який на доповнення до Закону про медіацію, більш детально регламентував процедури примирення сторін через медіацію [3, с. 20]. В той же час прийняття такого закону не удосконалив процедури досудового вирішення адміністративно-правових спорів. ва спричинить конфлікт його норм з нормами Закону про медіацію, відтак більш логічним є розширення та поглиблення останнього закону. Як вірно зазначає Кріпак І.Л., що «медіація як один із альтернативних (позасудових) способів вирішення публічно-правових спорів за допомогою якого дві або більше сторони спору намагаються в рамках структурованого процесу за участі медіатора досягти згоди для вирішення їх спору, тобто є процедурою яка здійснюється за межами судового розгляду публічно-правового спору в порядку адміністративного судочинства але є дотичною процедурою судового розгляду та може виникати та здійснюватись в процесі подання адміністративного позову та його судового розгляду, але в порядку процедури примирення здійснюваної у порядку визначеному Законом «Про медіацію» [4, с. 219].

Більшість же авторів є прихильниками дуалістичної моделі існування медіаційної процедури врегулювання адміністративно-правових спорів, при якій медіація може здійснюватись як в порядку досудового провадження з залученням медіатора так і суддею-медіатором. Зокрема, Білуга С.С вважає, що «за своєю суттю медіація передбачає можливість вирішення публічно-правового спору за межами адміністративного судочинства, тому в перспективі має здійснюватись в досудовому порядку, однак пви-

рішення адміністративного спору може здійснюватись шляхом проведення переговорів з метою прийняття компромісного рішення та задоволення інтересів сторін за допомогою судді-посередника (медіатора)» [5, с.16]. Бортнікова А.Г. вказує на можливість проведення медіаційної процедури як в досудовому порядку з залученням сторонами або однією із сторін медіатора, як кваліфікованого правника здатного за допомогою проведення переговорів між сторонами конфлікту, керуючись правовими нормами досягти укладенням договору про вирішення конфлікту, так і можливості застосування процедури примирення в межах судового адміністративного процесу, яка завершується укладенням винесенням ухвали суддею про завершення провадження у справі з підстав досягнення примирення сторін спору [6, с.206].

Деяко критично підходить до дієвості процедури медіації при вирішенні адміністративно-правових спорів Корінний С.О., який вважає, що «коли адміністративно-правовий спір не був вирішений в досудовому порядку, зокрема на підставі процедур визначених Законами «Про звернення громадян», або «Про адміністративну процедуру», процедура вирішення його в досудовому порядку за участі медіатора не має перспективи, оскільки сторони мали достатньо підстав та можливостей щоб досягти примирення, а відповідно такий спір може бути вирішений тільки в судовому порядку суддею-медіатором в межах судової процедури вирішення спору за участю судді» [7, с.203]. Частково з цим можна погодитись, однак якщо сторони дійшли згоди провести переговори з залученням медіатора після оскарження рішення в порядку адміністративного оскарження, це є гарним альтернативним кроком до вирішення цього спору в досудовому порядку.

Нейтральною та більш сучасною є наукова позиція Проскурякової І. М. яка виокремлює різні види альтернативного вирішення публічно-правових спорів: медіацію як спосіб позасудового врегулювання спору шляхом

надання послуг посередництва; примирення сторін за ініціативою однієї із сторін; досудовий адміністративний порядок вирішення спору відповідно до Закону «Про адміністративну процедуру»; врегулювання спору за участю судді [8, с.220].

Таким чином аналіз вищевказаних наукових позицій дає можливість виокремити неузгоджені положення щодо сприйняття медіації як виключно досудової процедури вирішення публічно-правових спорів, або віднесення медіації як процедури досудового вирішення конфлікту за участю медіатора як незалежного фахівця в межах досудового провадження так і можливостей вирішення спору в судовому порядку за участі судді, як медіатора, що породжує неузгодженість їх правових позицій та конфлікти в правозастосуванні.

Міжнародна практика застосування інституту медіації при вирішенні адміністративно-правових спорів теж не є однозначною. Принагідно зазначити, що Європейський Суд з прав людини теж не дає однозначного тлумачення щодо практики застосування медіації, окремі його рішення тільки дотично стосуються тлумачення цієї процедури, зокрема згідно з рішенням в справі *Alasini v. Ital Telecom* [2010] EUECJC-317/08, C-317/08, [2010] ECRI-221, [2010] 3 CMLR 17, обов'язковий досудовий порядок врегулювання спорів не порушує вимог статті 6 Європейської конвенції з прав людини щодо права на справедливий суд за умови, якщо 1) процедура медіації проводиться в розумний строк (30 днів), 2) сторони не платять за послуги медіації або не несуть інші додаткові витрати у зв'язку з нею, 3) сторони мають право звернутися до суду у випадку, коли вони не досягли згоди шляхом медіації [9, с. 10]. Дослідники зарубіжної практики застосування медіації при вирішенні адміністративно-правових спорів теж відмічають її неузгодженість в різних правових системах. Так їх аналіз дає можливість виокремити різні медіаційні процедурні форми вирішення правових спорів: 1) приватну медіацію (ціл-

ком незалежна від судового розгляду, її застосовують без подальшого судового процесу); 2) супутню судовому розгляду медіацію (ініційовану судом, але відбувається без подальшої участі суду в розв'язанні конфлікту); 3) судове посередництво (проводиться під час судового розгляду й містить консультації та допомогу юрисконсультів і адвокатів, але виключає участь судді, наділеного правовими судовими повноваженнями [10]. Так, в Німеччині медіація як позасудова процедура вирішення спорів застосовується при вирішенні як правило приватно-правових спорів та спорів у сфері інтелектуальної власності, натомість вона не заборонена і в інших категорій спорів, однак щодо позасудової процедури вирішення публічно-правових спорів більш ефективною і нормативно урегульованою є процедуру досудового адміністративного оскарження рішення суб'єкта владних повноважень до суб'єкта який наділений контрольними повноваженнями відносно того який прийняв оскаржувальне рішення або вчинив дію чи незаконно бездіяв. Після процедури досудового адміністративного оскарження спір може бути розглянутий виключно в суді, адже під час адміністративного оскарження застосовується весь арсенал методів медіації (переговори, переконання, презентація ризиків та доведення настання незаконного рішення), а відповідно сама сутність медіації втрачається. Тим більше, що по більшості категорій публічно-правових спорів процедура досудового оскарження є обов'язковою. Натомість у Франції процедура медіації більш поширена і активно застосовується при вирішенні службово-трудова адміністративних спорів або у справах щодо соціального забезпечення [11, с.78-80]. Л. Можечук здійснивши аналіз зарубіжного досвіду запровадження медіації приходять до висновку, що застосування медіації під час врегулювання спорів має такі особливості: 1) застосування медіації не обмежується жодною галуззю права (її застосування можливе у сімейних, трудових, адміністративних справах тощо); 2) основними

принципами медіації є такі: добровільність, конфіденційність; незалежність та неупередженість медіатора тощо; 3) визначення на законодавчому рівні вимог до осіб, які планують стати медіатором [12, с.655].

Вищевказаний аналіз дає можливість прийти до висновків про ймовірну можливість існування різних форм та процедурних механізмів реалізації медіації як процедури примирення сторін адміністративно-правового спору, однак з одним припущенням, що ця процедура має позасудову правову природу, і не може регулюватись КАСУ [13].

**Висновки.** Правовою основою здійснення процедури медіації в адміністративних справах є прийнятий Закон «Про медіацію», який визначає правові засади та порядок проведення медіації як позасудової процедури врегулювання конфлікту (спору), принципи медіації, статус медіатора, вимоги до його підготовки та інші питання, пов'язані з цією процедурою. Його дія поширюється на суспільні відносини, пов'язані з проведенням медіації з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у справах про адміністративні правопорушення та у кримінальних провадженнях з метою примирення потерпілого з підозрюваним. В той же час даний закон є базовим законодавчим актом, який закладає виключно основи медіаційної процедури врегулювання конфліктних ситуацій, які потребують участі фахових посередників як в галузі права так і у сфері конфліктології, то його норми є недосконалыми, деякі з них є суперечливими, щодо окремих виникають питання щодо дотримання принципу законності; але найбільшими його вадами є відсутність чітких алгоритмів дій медіатора по вирішенню спору, не визначеність юридичної сили рішення, яке приймає медіатор в результаті вирішення спору та можливості його оскарження в суді. Крім того в законі в розділі 3 «Проведення медіації» мають бути розширенні та кон-



кретизовані положення щодо особливостей проведення медіаційної процедури по вирішенню окремо категорій публічно-правових та приватно-правових спорів. І в цьому сенсі слід цілком погодитись з позицією окремих дослідників медіації, що «ефективність або неефективність Закону «Про медіацію» може показати лише практика його застосування, а пропозиції до удосконалення Закону про медіацію мають достатньо високу ймовірність знизити рівень сприйняття інституту медіації населенням України» [14, с.60]. Також слід погодитись з думкою авторів про те, що «наразі відбувається в Україні лише початкове становлення практики використання медіації як інструменту вирішення спорів; і вся юридична спільнота, члени парламенту, представники апарату Верховної Ради України, що наділені обов'язками з розробки законопроектів, мають на цьому етапі і в майбутньому докласти всіх зусиль для впровадження більшої кількості обов'язкових процедур досудового вирішення спорів загалом, і адміністративних спорів зокрема» [15, с. 896]. При цьому слід

відзначити, що стратегічні плани щодо розвитку медіації закладені в Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, що затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021, в якій зазначено, «що однією з основних проблем, які зумовлюють необхідність подальшого удосконалення організації функціонування судової влади та здійснення правосуддя, є зокрема відсутність дієвих механізмів альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів [16]. В Стратегії серед напрямів та заходів щодо розвитку альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів виокремлено встановлення для окремих, визначених законом, категорій справ обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів з використанням медіації та інших практик, а також запровадження у справах адміністративного судочинства досудових процедур адміністративного оскарження з розширенням можливостей застосування досудових та позасудових процедур врегулювання спорів.

### Анотація

В статті здійснено аналіз наукової думки щодо сутності медіації як форми (способу) вирішення адміністративно-правового спору, виокремлено законодавчі засади реалізації процедури медіації щодо вирішенні таких спорів в досудовому порядку, з'ясувано зарубіжний досвід застосування медіаційної форми врегулювання адміністративно-правових спорів та виокремлено напрямки його впровадження.

З'ясовано, що в наукових колах дослідників процедури примирення (медіації) відсутня єдність наукових позицій щодо місця медіації в системі способів вирішення адміністративно-правових спорів: одні вважають медіацію виключною процедурою досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, другі допускають можливість здійснення медіації і в процесі судового розгляду справи; треті пропонують запровадження медіації як обов'язкової досудової процедури врегулювання окремих категорій адміністративно-правових спорів, четверті взагалі виключають можливість вирішення публічно-правових спорів засобом медіаційної процедури. Такі дискусії породжують необхідність більш поглибленого вивчення інституту медіації в тому числі і з урахуванням зарубіжного досвіду її запровадження.

За прикладом Німеччини та інших європейських країн доцільним є запровадження в Україні процедури «адміністративної преюдиції» розгляду адміністративно-правових спорів в адміністративному суді, тобто обов'язковості використання засобів адміністративного оскарження при зверненні до суду з адміністративним позовом, в категоріях спорів незначної складності з метою зменшення навантаження на судову систему і прискорення вирішення окремих видів спорів у сфері публічно-правових відносин.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий спір, досудове вирішення адміністративно-правового спору, медіація, медіаційна форма врегулювання адміністративно-правових спорів, законодавче забезпечення.

**Myroniuk R. V., Holoborodko D. V. Mediation procedure for pre-court settlement of administrative and legal disputes: concept, legal provision and directions for improvement**

The article analyzes the scientific opinion on the essence of mediation as a form (method) of resolving an administrative-legal dispute, identifies the legislative principles for the implementation of the mediation procedure for the resolution of such disputes in a pre-trial procedure, elucidates the foreign experience of using the mediation form of settling administrative-legal disputes, and identifies directions its implementation.

It was found that in the scientific circles of researchers of the reconciliation procedure (mediation), there is no unity of scientific positions regarding the place of mediation in the system of methods of resolving administrative-legal disputes: some consider mediation to be an exclusive procedure for the pre-trial settlement of administrative-legal disputes, while others allow the possibility of mediation in the process trial of the case; the third propose the introduction of mediation as a mandatory pre-trial procedure for the settlement of certain categories of administrative-legal disputes, the fourth completely exclude the possibility of resolving public-legal disputes by means of the mediation procedure. Such discussions give rise to the need for a more in-depth study of the institution of mediation, including taking into account the foreign experience of its introduction.

Following the example of Germany and other European countries, it is expedient to introduce in Ukraine the procedure of «administrative prejudice» for consideration of administrative-legal disputes in the administrative court, i.e. the mandatory use of means of administrative appeal when applying to the court with an administrative claim, in the categories of disputes of minor complexity in order to reduce burden on the judicial system and speeding up the resolution of certain types of disputes in the field of public legal relations.

**Key words:** administrative-legal dispute, pre-trial resolution of administrative-legal dispute, mediation, mediation form of settlement of administrative-legal disputes, legislative provision.

**Список використаних джерел:**

1. Про медіацію: Закон України від 16 листопада 2021 року № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2022. № 7. Ст.51.
2. Боженко Н. В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів. Автореф. дис. канд.юрид. наук. спеціальність 12.00.07. Запорізький національний університет Міністерства освіти і науки України. Запоріжжя, 2018. 18 с.
3. Сливка В.В. Примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». «Закарпатський інститут» ПрАТ ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», Ужгород, 2021. 227 с.
4. Кріцак І.Л. Медіація як форма досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 11 бер. 2022 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. С. 216-219.
5. Білуга С.С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.
6. Бортнікова А.Г. Правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 286 с.
7. Корінний С. О. Впровадження медіації в адміністративний процес України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адмі-

- ністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. (081 - Право). ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2019. 243 с.
8. Проскуракова І. М. Процесуальні особливості альтернативного вирішення публічно-правового спору в адміністративному судочинстві. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021. 300 с.
  9. Кисельова Т.С. Матеріали до фінального заходу проекту «Сприяння практичному запровадженню медіації в Україні та налагодженню взаємодії із судовою системою» / Т.С. Кисельова, Д.В. Проценко. 2016. URL: <http://namu.com.ua/ua/downloads/publicationspdf/Роз%Е2%80%-89даткові%20матеріали%2007.06.16.pdf>. (дата звернення: 20.02.2023).
  10. Медіація в державах Європейського Союзу//Інформаційне агентство «Українське право». 2016. 26 черв. URL: [https://ukrainepravo.com/international\\_law/european\\_union\\_law/mediatsiya-v-derzhavakh-evropeyskogo-soyuzu](https://ukrainepravo.com/international_law/european_union_law/mediatsiya-v-derzhavakh-evropeyskogo-soyuzu) (дата звернення: 20.02.2023).
  11. Миронюк Р. В., Ворона Ю. С. Запровадження медіації в адміністративне судочинство. Медіація як спосіб вирішення приватно- та публічно-правових спорів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 30 листоп. 2021 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. 352 с.
  12. Можечук Л. Медіація як позасудовий спосіб вирішення спорів: досвід зарубіжних країн. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. Спец. вип. № 2 (115). С. 650-655.
  13. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
  14. Бабанін С.В. Законодавче врегулювання медіації як соціальної послуги. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2020. № 43. С. 56-60.
  15. Прокопенко Аліна. Досудовий розгляд і вирішення адміністративних спорів в Україні: основи нормативного регулювання та перспективи подальшого розвитку (С. 848-905). URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/256/7186/14941-1>. (дата звернення: 20.02.2023).
  16. Про затвердження Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки: Указ Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. *Урядовий кур'єр* офіційне видання. 15.06.2021. № 113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021> (дата звернення: 20.02.2023).