

ОСОБЛИВОСТІ МЕДІАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Боженко Н.В.,
кандидат юридичних наук,
суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду
ORCID: 0000-0002-7035-7182

Боженко Н.В. Особливості медіації в адміністративному судочинстві: зарубіжний досвід та напрямки удосконалення.

У цій статті викладається європейський досвід медіації в адміністративному процесі під час здійснення судочинства та впровадження передової практики в Україні. Медіація в адміністративному судочинстві була успішно доведена в європейських країнах. Традиція альтернативного вирішення спорів з публічного права існує у Великобританії, Ірландії, Німеччині, Франції, Нідерландах, Норвегії та інших країнах. Було показано, що здатність використовувати медіацію в адміністративному процесі під час здійснення судочинства, в тому числі його ефективність залежать від характеристик кожної правової системи, організації адміністрації та існуючої практики вирішення спорів публічного права.

Досвід європейських країн та аналіз чинного законодавства України свідчить, що в адміністративних судах медіабельними є спори щодо: стягнення податкового боргу, проходження і звільнення з публічної служби, оскарження рішень органів місцевого самоврядування про встановлення тарифів і передачу об'єктів комунальної власності, надання земельних ділянок органами місцевого самоврядування у власність або в оренду, отримання публічної інформації, оскарження відмови місцевої ради надати дозвіл на розробку проекту землеустрою, стягнення плати за землю та ін.

Встановлено, що Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України «Про медіацію» створюють підґрунтя для застосування медіації. Основна проблема реалізації медіації в адміністративному судочинстві полягає в компетентності і бажанні суб'єкта повноважень. Певні категорії спорів з публічного права можуть бути вирішені за допомогою медіатора у разі більш стабільної практики та розподілу факультативних повноважень з відповідного питання.

Також пропонується запустити пілотний проект, зокрема, з медіації в податкових спорах, а потім розширити його дію на інші правовідносини, зокрема і за участю місцевих органів влади. Зазначається, що необхідно продовжити розвиток навчання спеціалістів з медіації, які повинні володіти відповідними знаннями, компетенціями, вимогами тощо. Рекомендується включити відповідні академічні дисципліни до навчальних програм, видати сертифікати для навчання медіаторів, які формують відповідні компетенції, та провести широкомасштабні кампанії з поширення процедур вирішення спорів у сфері публічного права за допомогою медіаторів в сучасних умовах.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративні процедури, зарубіжний досвід, вирішення спорів, альтернативні методи, напрямки удосконалення.

Bozhenko N.V. Peculiarities of mediation in administrative proceedings: foreign experience and areas for improvement.

This article presents the European experience of mediation in administrative proceedings during judicial proceedings and the implementation of best practices in Ukraine. Mediation in administrative proceedings has been successfully proven in European countries. The tradition of alternative dispute resolution in public law exists in the UK, Ireland, Germany, France, the Netherlands, Norway and other countries. It has been shown that the ability to use mediation in administrative proceedings during judicial proceedings, including its effectiveness, depends on the characteristics of each legal system, the organization of administration and the existing practice of resolving public law disputes.

The experience of European countries and the analysis of the current legislation of Ukraine show that in administrative courts, disputes regarding: tax debt collection, passing and dismissal from public service, appealing decisions of local government bodies on setting tariffs and transferring municipal property, granting land plots by local government bodies in ownership or for rent, obtaining public information, appealing the refusal of the local council to grant permission to develop a land management project, collecting a fee for land, etc.

It has been established that the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Law of Ukraine «On Mediation» create the basis for the use of mediation. The main problem of implementing mediation in administrative proceedings lies in the competence and desire of the subject of authority. Certain categories of public law disputes can be resolved with the help of a mediator in the event of more stable practice and the distribution of optional powers on the relevant issue.

It is also proposed to launch a pilot project, in particular, on mediation in tax disputes, and then expand its scope to other legal relations, including with the participation of local authorities. It is noted that it is necessary to continue the development of training for mediation specialists, who must have the appropriate knowledge, competencies, requirements, etc. It is recommended to include relevant academic disciplines in curricula, issue certificates for training mediators that form the appropriate competencies, and conduct large-scale campaigns to disseminate procedures for resolving disputes in the field of public law with the help of mediators in modern conditions.

Key words: administrative justice, administrative procedures, foreign experience, dispute resolution, alternative methods, areas of improvement.

Постановка проблеми. Однією із сучасних і такою що має перспективи для розвитку формою досудового або позасудового вирішення публічно-правових спорів є медіація, тобто позасудова процедура врегулювання конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора, як спеціально підготовленої нейтральної, незалежної, неупередженої фізичної особи, яка проводить медіацію. Такі перспективи відкриває відносно нещодавно прийнятий Закон України «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року № 1875-IX (далі - Закон про медіацію) [1]. В умовах інтеграції України до європейської правової спільноти важливе значення має розбудова ефективного адміністративного судочинства, одним із інструментів забезпечення якого є альтернативний позасудовий спосіб вирішення правових спорів.

Досвід європейських країн свідчить про підвищення результативності їх врегулювання шляхом застосування медіації. Однак для українського суспільства медіація є новим явищем з огляду на відносно нещодавнє прийняття Закону України «Про медіацію» Попри те, що шлях до прийняття цього закону був доволі тернистим, адже за останні 5 років на розсуд Парламенту виносились різні проекти цього закону, був взятий за основу проект, розроблений та внесений Кабінетом Міністрів України за № 3504 від 19.05.2020 [2]. Закон визначив 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 оскільки це базовий законодавчий акт, який заклав основи медіаційної процедури урегулювання конфліктних ситуацій, які потребують участі фахових посередників як в галузі права так і у сфері конфліктології, то його норми є недосконалими, деякі з них є суперечливими, щодо окремих виникають питання щодо дотримання принципу законності.

Метою роботи є визначення європейського досвіду медіації в адміністративному процесі під час здійснення судочинства та впровадження передової практики в Україні.

Реалізації мети сприятимуть вирішення поставлених задач, а саме: розкрити правове регулювання європейського досвіду медіації в адміністративному процесі під час здійснення судочинства; проаналізувати нормативно-правові акти, що регламентують європейський досвід медіації в адміністративному процесі під час здійснення судочинства та впровадження передової практики в Україні.

Стан дослідження проблематики статті. Аналіз сучасних наукових досліджень, які присвячені питанням сутності, змісту та процедурам 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., Бортнікової А.Г, Корінного С.О. тощо. В різній мірі 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, аналіз їх 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 та конфлікти в провадженні.

У зв'язку з цим, нижче на досягнення мети дослідження в межах цієї статті, а саме визначення ефективності та доцільності інституту медіації як форми досудового врегулювання адміністративно-правових спорів ми ставимо та плануємо вирішити наступні дослідницькі завдання: узагальнення наукової думки вчених щодо сутності медіації як форми (способу) вирішення адміністративно-правового спору; аналізу законодавчих засад реалізації процедури медіації щодо вирішенні таких спорів в досудовому порядку та висловленню своїх обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення такої процедури.

Виклад основного матеріалу. Тривалий час однією з найбільш дискусійних була думка про медіабельність публічно-правових спорів, але зі схваленням Рекомендацій (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-особами від 5 вересня 2001 року було обґрунтовано доцільність застосування медіації в адміністративних правовідносинах [2]. Згодом Європейською комісією з ефективності правосуддя було ухвалено Керівні принципи №15 для кращого виконання цієї Рекомендації [3]. Із прийняттям Закону України «Про медіацію» і внесенням у зв'язку з цим змін до Кодексу адміністративного судочинства України [4] було покладено край цим дискусіям.

Упровадження медіації в адміністративне судочинство успішно зарекомендувало себе в європейських країнах. Очевидно, що європейські моделі медіації не претендують на універсальне застосування, а швидше слугують концептуальним орієнтиром з метою удосконалення цієї практики в Україні.

Традиція альтернативного розв'язання адміністративних спорів існує у Великобританії, Ірландії, Німеччині, Франції, Нідерландах, Норвегії та інших країнах. До прикладу наведемо досвід застосування медіації в адміністративному судочинстві окремих країн.

Широко застосовується медіація при врегулюванні публічно-правових спорів у Великобританії. Тут існує значний досвід її впровадження такими владними суб'єктами, як Міністерство оборони (врегулювало спір з батьками військовослужбовця, який загинув на військових зборах), Департаментом казначейства (розв'язало спір, пов'язаний із позовами ув'язнених проти пенітенціарної служби), Податковою і митною службою її Величності (податкові спори) [5, с. 257].

Позитивний законодавчий досвід застосування медіації існує в Ірландії. Відповідно до Закону про медіацію від 2017 р. [6] на практикуючих юристів (соліситор і баристер) покладаються певні обов'язки у цій сфері. Так, практикуючі юристи, перш ніж розпочати розгляд справи від імені клієнта, повинні порадишити йому обрати медіацію як засіб вирішення спору, надати інформацію щодо послуг посередництва, включаючи імена та адреси медіаторів, повідомити про переваги медіації та її добровільний характер. У цьому законі також чітко врегульована процедура медіації у судовому процесі. Певні обов'язки щодо застосування медіації в Ірландії покладаються і на суддів. Зокрема суд може за клопотанням сторони, яка бере участь у справі, або з власної ініціативи, якщо він вважає за доцільне з огляду на всі обставини справи: а) запропонувати сторонам провадження розглядати медіацію як засіб вирішення спору, який є предметом провадження; б) надати сторонам процесу інформацію про переваги медіації для врегулювання спору, який є предметом розгляду.

У Німеччині за результатами впровадження пілотного проекту запровадження медіації у судах було прийнято перший нормативно-правовий акт у сфері медіації – «Закон про сприяння медіації та іншим позасудовим процедурам врегулювання спорів», який набув чинності 26 липня 2012 р. Відповідно до цього закону «медіація – це структурований процес, у якому залучені сторони добровільно та автономно шукають форму взаємного врегулювання спору за допомогою одного

або кількох медіаторів» [7]. На думку вчених, у Німеччині можна виділити три види проваджень процедури медіації: стандартну позасудову медіацію, позасудову медіацію за пропозицією суду і медіацію при судовому примиренні сторін [8, с. 75].

У Франції шляхом посередництва успішно вирішується низка спорів, із-поміж них податкові, а також спори у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення. Однак реформа впровадження медіації у судах просувається повільно, оскільки зустрічає опір з боку суддів. Згідно з дослідженнями зарубіжних вчених, у більшості адміністративних судів існує не більше трьох медіацій на рік [5, с. 254]. Натомість активно застосовується адміністративна медіація у Чорногорії, Албанії. Наприклад, у 2016 році у Чорногорії було проведено понад 9000 процесів адміністративного посередництва, в Албанії – 861 процес адміністративної медіації [9, с. 24].

Узагальнення практики медіації у європейських країнах дає можливість дійти висновків, що в більшості держав розвиваються три моделі медіації: зовнішня, судова та присудова. В контексті вирішення публічно-правових спорів вбачається, що зовнішня модель медіації не є найкращим варіантом для її застосування, оскільки «суб'єкти владних повноважень не можуть та не схильні витратити державні кошти на послуги приватних медіаторів» [10, с. 22].

Судова медіація призначена для врегулювання спорів, що вже стали предметом судового розгляду, і відбувається вона за участі судді-медіатора. Практика судової медіації широко поширена у Німеччині, Нідерландах, Фінляндії та ін. Наприклад, відповідно до Закону Фінляндії «Про медіацію» у фінській судовій моделі тільки суддя того суду, де порушено справу, може бути в ролі медіатора, після чого він не має права розглядати ту саму справу в судовому засіданні.

При задоволенні клопотання судовий розгляд припиняється на весь час проведення примирної процедури, яка триває стільки часу, скільки сторони вважатимуть за необхідне. Одним з основних стимулів для медіації у Фінляндії є те, що судді здійснюють медіацію в судах. За даними дослідників, медіація у Фінляндії не є вартісною, оскільки «судді-посередники здійснюють медіацію на засадах безоплатної допомоги і не стягують оплату за медіацію, тому у фінських судах приблизно 68% випадків закінчуються врегулюванням спорів» [9, с. 18].

Запровадження саме такої моделі проходило в рамках пілотних проектів в Україні [11, с. 10–13]. Перший пілотний проект в Україні з судової медіації був реалізований Вінницьким окружним адміністративним судом у межах спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи в 2010–2011 роках. Судді-медіатори провели 31 процедуру, 20 із яких виявилася успішними і завершилися підписанням угоди [12]. Перевагою судової медіації є авторитет судді, що дисциплінує сторони і сприяє залученню суб'єкта владних повноважень для участі в процедурі медіації. Однак така модель медіації не дає можливість зменшити надмірний обсяг справ, що перебувають на розгляді у суддів.

Присудова модель передбачає створення присудового центру медіації, де працювали б акредитовані судом зовнішні медіатори за принципом «будинку правосуддя з багатьма дверима» [10, с. 23]. Наразі цей варіант моделі медіації для вирішення публічно-правових спорів вбачається оптимальним, оскільки дає можливість проводити медіацію у приміщенні суду, що підвищує довіру до цієї процедури, а також сприяє зменшенню навантаження на суддів і залученню професійних медіаторів.

З метою впровадження моделі присудової медіації необхідно розробити нормативну базу для функціонування присудового центру медіації, визначити критерії та механізми відбору зовнішніх медіаторів, підготувати суддів і працівників суду до медіації, визначити медіабельність справ тощо.

Досвід європейських країн та аналіз чинного законодавства України свідчить, що в адміністративних судах медіабельними є спори щодо: стягнення податкового боргу, проходження і звільнення з публічної служби, оскарження рішень органів місцевого самоврядування про встановлення тарифів і передачу об'єктів комунальної власності, надання земельних ділянок органами місцевого самоврядування у власність або в оренду, отримання публічної інформації, оскарження відмови місцевої ради надати дозвіл на розробку проекту землеустрою, стягнення плати за землю та ін. Ці спори можуть потенційно вирішуватись за допомогою медіації за умови наявності більш сталої практики та розмежування дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень. У зв'язку з цим важливим є набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру».

Наразі Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) сприяє застосуванню медіації, підтвердженням є низка його норм, викладених у ч. 6 ст. 122, ч. 5 ст. 47, ч. 2

ст. 180, ч. 6 ст. 181 [4]. Однак, незважаючи на законодавче підґрунтя, медіація в адміністративному судочинстві відбувається не так часто. Причинами, які гальмують її застосування є відсутність відповідних повноважень у суб'єктів публічної влади, наявність ризиків настання відповідальності для суб'єктів владних повноважень у разі примирення, відносна новизна інституту медіації в адміністративному судочинстві та в українському судочинстві взагалі. Загалом основною причиною є особливий склад сторін, однією з яких є суб'єкт владних повноважень. Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [12, ст. 19], а в КАС України встановлено вимогу, що «умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень» [4, ч. 1 ст. 190].

Очевидно, що ці положення стримують застосування примирних процедур, зокрема й медіації. Фактично, «відступ цих суб'єктів від нормативно-правових актів сприймається як перевищення ними своїх повноважень» [13, с. 26]. Суб'єкти владних повноважень не наділені достатнім обсягом повноважень для застосування медіації з фізичними або юридичними особами. Тому тут якраз доречним є досвід Польщі, Кодекс адміністративного провадження [14] якої містить окремий Розділ «Медіація» і надає право органам публічної адміністрації ініціювати процедуру медіації. У цьому розділі детально врегульовано й власне застосування адміністративної медіації.

Висновки. Отже, визначено європейський досвід медіації в адміністративному процесі під час здійснення судочинства та можливість впровадження передового досвіду для України. Європейський досвід доводить ефективність застосування медіації в адміністративному судочинстві, яка в конкретній державі залежить від деталей кожної правової системи, організації адміністрації та існуючої практики вирішення спорів публічного права.

Законодавчі акти, такі як Кодекс адміністративного судочинства України та Закон України «Про медіацію» є основою для здійснення примирення. Основна проблема полягає в здібностях і бажанні об'єкта влади. Певні категорії спорів з публічного права можуть бути вирішені шляхом посередництва у разі більш стабільної практики та розподілу факультативних повноважень з відповідного питання. Пілотні проекти з посередництва, особливо з податкових спорів, а також їх подальше розширення на всю територію України та за участю місцевих органів влади повинні продовжити навчання посередників зі знанням професійних правових норм у галузі права та адміністрування (ліцензування, реєстраційні процедури, оцінка майна, податкова оцінка, соціальна допомога тощо). Бажано включити в програму навчання відповідні академічні дисципліни і ввести сертифікаційні курси для підготовки посередників, які сформуєть відповідні здібності. Необхідно провести широкомасштабну кампанію з популяризації процедури вирішення спорів публічного права за допомогою медіації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про медіацію: Закон України від 16 листопада 20221 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 7. Ст. 51.
2. Рекомендації (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-особами від 5 вересня 2001 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf.
3. Керівні принципи № 15 для кращого виконання наявної рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами – приватними особами, ухвалені Європейською комісією з ефективності правосуддя 7 грудня 2007 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU07225>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
5. Kavalné S., Saudargaitė I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudencija*. 2011. № 18. P. 251–265.
6. Mediation Act 2017. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/act/27/enacted/en/html>.
7. Єфіменко Л.Л., Тарасюк О.Б. Медіація як спосіб вирішення податкових спорів: досвід США та Німеччини. URL: http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/2_2019/14.pdf.

8. Комплексний аналіз поточного контексту, бар'єрів та можливостей для розвитку медіації з рекомендаціями щодо розвитку та впровадження медіації в Україні. Програма реформування сектору юстиції «Нове правосуддя» (New Justice). 2019. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/New-Justice_Comprehensive_Analyses_on_-Mediation_for_Ukraine_Ales_Zalar_UKR.pdf.
9. Легеца Є.О. Адміністративні процедури у сфері нерухомого майна: державна реєстрація речових прав та особливості реалізації через електронні торги : *монографія*. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 246 с.
10. Легеца Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова. *Монографія*. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
11. Leheza, Yevhen. Pisotska, Karina. Dubenko, Oleksandr. Dakhno, Oleksandr. Sotskyi, Artur. 2022. the essence of the principles of ukrainian law in modern jurisprudence. *Revista jurídica portucalense*, december, 342–363. DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(32\)2022.ic-15](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(32)2022.ic-15).
12. Sinkevych, O., YurovskaV., Komissarova, N., Tkachenko, O., & Leheza, Y. (2024). Subjects of public authority in matters of combating terrorism: legal regulation, administrative and criminal aspect. *Ius Humani. Law Journal*, 13(1), 1–14. URL: <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v13i1.332>.
13. Leheza, Yevhen, Nalyvaiko, Larysa Sachko, Oleksandr Shcherbyna, Victor. Chepik-Trehubenko. Olha (2022). Principles of law: Methodological approaches to understanding in the context of modern globalization transformations. *Ius Humani Revista De Derecho*, 11(2), 55–79. URL: <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v11i2.312>.
14. Zadyraka, Nataliia. Leheza, Yevhen. Bykovskiy, Mykola. Zheliezniak, Yevhenii. Leheza, Yulia. 2023. Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and Administrative Liability in the Sphere of Urban Planning. *Jurnal cita hukum indonesian law journal*. Vol. 11 No. 1, pp. 33–44. DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v11i1.31784>.