

УДК 342.95(477)+342.56::347.965.43:355.01(470+477)»20»
DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.60>

РОЛЬ МЕДІАЦІЇ ПРИ ВИРІШЕННІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ: ДОСВІД УКРАЇНИ, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА ЄС

Шелевер Н.В.,
*докторка юридичних наук, доцентка,
професорка кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0003-3641-4910*

Шелевер Н.В. Роль медіації при вирішенні публічно-правових спорів: досвід України, Великобританії та ЄС.

Стаття присвячена дослідженню ролі медіації при вирішенні публічно-правових спорів. Авторка вивчає проблемні питання щодо застосування медіації в адміністративному судочинстві, досліджує досвід України та Європейського Союзу і на підставі цього надає рекомендації щодо удосконалення українського законодавства у відповідності до вимог реалій сьогодення.

У статті звертається увага на завдання адміністративного судочинства – захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. На думку авторки, медіація є тим інструментом, який допоможе справедливо вирішити публічно-правовий спір шляхом мирних переговорів зі сторонами.

У статті підкреслюється, що в умовах російсько-української війни зростає кількість спорів, де стороною є суб'єкт владних повноважень, тому такий інститут як медіація зможе позитивно вплинути на судову гілку влади, бо розвантажить її. Авторка виділяє проблеми на шляху активного застосування досудового врегулювання спорів в Україні – відсутність повноважень у чиновників ініціювати проведення медіації, низька правова культура громадян і як наслідок – несприйняття медіації. Акцентується увага на позитивні сторони медіації – економія часу, коштів, виконання умов медіаційної угоди, підвищення довіри до влади, зниження навантаження на суди.

З метою удосконалення чинного законодавства звертається увага на позитивний досвід таких держав як Польща, Великобританія та Італія. В умовах воєнного стану запровадження вказаних у статті новел позитивно б вплинуло на вирішення спорів, в яких стороною є чиновники.

У статті зазначається, що медіатори – це своєрідні «помічники суду». Активне застосування медіації для вирішення публічно-правових спорів надасть змогу суб'єкту владних повноважень самостійно в майбутньому врегульовувати аналогічні спори на підставі медіаційної угоди, яка була укладена для вирішення аналогічного спору.

У статті пропонується запровадити на період воєнного стану можливість безкоштовного звернення до медіатора найбільш вразливих верств населення – військовослужбовців, осіб з інвалідністю внаслідок війни, членів сімей загиблих воїнів, внутрішньо переміщених осіб. Оскільки Україна прагне стати повноправним членом Європейського Союзу, то саме медіація є найбільш демократичною процедурою для врегулювання спорів за участі чиновника. Тому її активне застосування є важливим завданням сьогодення.

Ключові слова: досудове врегулювання спорів, адміністративне судочинство, чиновник, рішення суду, медіатор, суб'єкт владних повноважень, російсько-українська війна, суд, державна виконавча служба.

Shelever N.V. The role of mediation in the resolution of public-legal disputes: the experience of Ukraine, the Great Britain and the EU.

The article is devoted to the study of the role of mediation in resolving public law disputes. The author studies problematic issues regarding the use of mediation in administrative proceedings, studies

the experience of Ukraine and the European Union and, on this basis, provides recommendations for improving Ukrainian legislation in accordance with the requirements of today's realities.

The article draws attention to the tasks of administrative proceedings – the protection of the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities from violations by subjects of government authority. According to the author, mediation is a tool that will help to fairly resolve a public-legal dispute through peaceful negotiations with the parties.

The article emphasizes that in the conditions of the Russian-Ukrainian war, the number of disputes where the party is a subject of power is increasing, therefore such an institution as mediation will be able to positively influence the judicial branch of power, because it will relieve it. The author highlights the problems on the way to the active application of pre-trial dispute resolution in Ukraine – the lack of authority of officials to initiate mediation, low legal culture of citizens and, as a result, the rejection of mediation. The focus is on the positive aspects of mediation – saving time, money, fulfilling the terms of the mediation agreement, increasing trust in the authorities, reducing the burden on the courts – is emphasized.

In order to improve the current legislation, attention is drawn to the positive experience of such states as Poland, Great Britain, and Italy. In conditions of martial law, the introduction of the novelties specified in the article would have a positive impact on the resolution of disputes in which officials are parties.

The article notes that mediators are a kind of «assistant of the court». The active use of mediation to resolve public law disputes will allow the subject of power to independently settle similar disputes in the future on the basis of a mediation agreement that was concluded to resolve a similar dispute.

The article suggests introducing the possibility of free appeal to a mediator for the most vulnerable segments of the population during martial law – military personnel, persons with disabilities as a result of the war, family members of deceased soldiers, and internally displaced persons. Since Ukraine aspires to become a full member of the European Union, mediation is the most democratic procedure for resolving disputes with the participation of an official. Therefore, its active use is an important task of today.

Key words: pre-trial dispute resolution, administrative proceedings, official, court decision, mediator, subject of authority, russian-ukrainian war, court, state executive service.

Постановка проблеми. Завдання адміністративного судочинства полягає у захисті прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Кодексом адміністративного судочинства України передбачена можливість досудового вирішення спорів за участю судді-медіатора або шляхом звернення до приватного медіатора [1]. Право сторін на звернення до медіатора можна цілком справедливо вважати складовою їх адміністративно-процесуального статусу. В умовах сьогодення, коли під час російсько-української війни зростає кількість спорів за участю суб'єктів владних повноважень, дане питання є особливо актуальним. Тому розвиток інституту медіації має позитивне значення для адміністративного судочинства, оскільки сприятиме розвантаженню судової гілки влади та ефективному вирішенню публічно-правових спорів, втіленню принципу справедливості при прийнятті рішень.

Мета дослідження полягає у дослідженні ролі та значення медіації в адміністративному судочинстві, аналізі проблемних питань та наданні пропозицій щодо їх вирішення. Окрема увага зосереджена на вивченні іноземного досвіду щодо досудового врегулювання спорів.

Стан опрацювання проблематики. Інститут медіації досліджували у своїх працях такі вчені, як: В. Бевзенко, М. Бліхар, С. Виноградова, Л. Власова, Н. Гришина, Ж. Мішина, Т. Подковенко, М. Смокович, В. Тісногуз, А. Чернега, Т. Шинкар, І. Ясиновський тощо. Проте російсько-українська війна зумовила нові потреби для дослідження інституту медіації, бо його розвиток є доволі актуальним питанням під час воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку із прагненням України приєднатися до Європейського Союзу (далі – ЄС) важливим завданням для неї є забезпечення справедливого судочинства. Мета адміністративного судочинства полягає саме у захисті прав і свобод людини від неправомірних рішень, дій, бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. В умовах російсько-української війни зростає невдоволення діями влади, збільшується кількість звернень до судів щодо захисту порушених прав чиновниками. Тому з метою розвантаження судової системи, а також органів державної виконавчої служби (далі – ДВС), на нашу думку, доцільно було б розвивати і активно впроваджувати такий новий інститут як медіація.

Хоча в Україні і прийнятий Закон України «Про медіацію» [2], проте дана процедура застосовується вкрай рідко. Складається враження, що досудове врегулювання спорів не сприймається українським суспільством з огляду на відсутність гарантій виконання рішення, яке прийняте за результати медіації, а також низькою правовою культурою населення. Тому вважаємо, що необхідним кроком має стати популяризація даного інституту, проведення відповідних роз'яснень громадянам адвокатською спільнотою, вивчення іноземного досвіду з метою удосконалення та адаптації вітчизняного законодавства до реалій сьогодення.

Якщо розглядати позитивні сторони інституту медіації, то тут слід відмітити, що дана процедура сприяє процесуальній економії. Даний інститут зарекомендувався позитивно з огляду і на те, що сприяє економії фінансових ресурсів, оскільки не потрібно оплачувати правову допомогу, судовий збір, відшкодовувати шкоду. Окрім цього, медіація дозволяє сторонам зекономити свій час і сприяє мирному врегулюванню спору шляхом прийняття взаємовигідного рішення.

Сам факт звернення до медіатора для вирішення публічно-правового спору уже свідчить про бажання примиритися і вирішити спір шляхом взаємних поступок з боку обох сторін. Така взаємодія фізичних або юридичних осіб з чиновником сприятиме підвищенню довіри суспільства до влади, що в умовах сьогодення є вкрай необхідним. Тому вважаємо, що не зважаючи на те, що в публічно-правових спорах обов'язковим учасником є суб'єкт владних повноважень, розвиток інституту медіації при вирішенні даних спорів є вкрай необхідним, оскільки сприятиме зменшенню надходження позовів до адміністративних судів, а з іншого боку – це підвищить довіру людини до влади, забезпечить прийняття справедливого рішення та його виконання.

Звернення до адміністративного суду, особливо до апеляційної та касаційної інстанції, є досить витратне. Окрім цього, доволі складним питанням є виконання рішення суду. Тому медіація є позитивною з огляду на те, що рішення, яке прийняте за наслідками її проведення, виконується добровільно, оскільки воно визнається обома сторонами. Виконання рішення, прийнятого внаслідок медіації, є більш ймовірніше, ніж судового рішення, оскільки таке рішення в більшості випадків виконується примусово органами ДВС. Виконання судового рішення добровільно без участі органів ДВС є досить рідкісним явищем. Варто враховувати, що чиновник, у випадку прийняття рішення судом не на його користь, змушений подавати апеляційну, касаційну скарги з метою відстоювання інтересів відповідного органу. Виконання остаточного судового рішення досить затягується з огляду і на ускладнення, які часто виникають в процесі виконання судових рішень.

Ми погоджуємося з думкою М. Кравчик стосовно того, що вирішення спору в суді має змагальний характер і як наслідок може мати негативний результат, оскільки така змагальність «... може не лише загострити й погіршити відносини між сторонами, але й вимагає великих матеріальних затрат, чимало сил і часу» [3, с. 119].

На нашу думку, застосування медіації для вирішення публічно-правових спорів ускладнено тим, що ініціатива суб'єкта владних повноважень звернутися до медіатора для вирішення конфлікту або надання ним згоди для вирішення такого конфлікту у медіатора може згодом розцінюватися вищестоящим керівництвом чиновника як зловживання посадовим становищем. Проблемним питанням є саме відсутність відповідних повноважень у суб'єктів публічної влади. Тому, на наш погляд, чиновник фактично погоджуючись на вирішення спору шляхом медіації є фактично не захищений з боку держави. Блокує процес медіації саме ч. 1 ст. 190 Кодексу адміністративного судочинства України, в якій встановлено вимогу, що «умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень» [1].

Для вирішення даного питання варто б перейняти досвід Польщі, адже в Кодексі адміністративного провадження цієї держави є Розділ «Медіація», тому чиновники Польщі вправі ініціювати дану процедуру [4].

Стосовно медіабельності публічно-правових спорів, то варто зауважити, що доцільність застосування медіації обґрунтована у Рекомендаціях (2001) Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами-особами від 5.09.2001 р. та Керівних принципах №15, які ухвалені Європейською комісією з ефективного правосуддя [5].

Варто відмітити, що в європейських державах інститут досудового врегулювання спору активно використовується в адміністративному судочинстві. Для прикладу, у Великобританії медіація застосовується Міністерством оборони. Так, внаслідок даної процедури владному суб'єкту

вдалося врегулювати спір з батьками військовослужбовця, який загинув на військових зборах [6, с. 257]. Вважаємо, що такий досвід Великобританії варто б перейняти і Україні для вирішення даної категорії справ, що в умовах російсько-української війни є вкрай актуальним питанням сьогодення. На нашу думку, таке мирне врегулювання спору Міністерством оборони України або професійним медіатором, з однієї сторони, позитивно б вплинуло на вирішення спорів з військовослужбовцями та сприяло б прийняттю взаємовигідного для обох сторін рішення, а з іншої сторони, розвантажило б адміністративні суди.

Окрім вищезазначеної категорії справ у Великобританії Департамент державного казначейства вирішило спір ув'язнених з пенітенціарною службою, а Податкова і митна служба її Величності – податкові спори [6, с. 257]. З огляду на такий позитивний досвід Великобританії вважаємо, що такі спори дійсно можуть врегульовуватися самими органами, які виступатимуть своєрідними медіаторами або безпосередньо шляхом звернення до професійного медіатора.

Варто враховувати, що у зв'язку з євроінтеграційними прагненнями України важливим є ефективність адміністративного судочинства і саме альтернативний позасудовий спосіб вирішення правових спорів зможе досягнути означену мету.

Ми погоджуємося з думкою Т. Шинкара стосовно того, що перевагами медіації є: «1. Контроль, який мають сторони як над безпосередньою процедурою медіації, так і над її результатами; 2. Пряма участь сторін у переговорах; добровільність процедури; швидкість проведення медіації, її ефективність і економічність, простота і гнучкість; 3. Справедливість, оскільки медіатор гарантує, що вже існуючі нерівні відносини між сторонами не можуть вплинути на хід ведення переговорів і їх результат; 4. Конфіденційність; 5. Забезпечення ефективної взаємодії між сторонами; сприяння в підтримці, поліпшення або відновлення взаємин між сторонами; врахування довгострокових і важливих інтересів сторін в кожній стадії процедури медіації для врегулювання спору з акцентом на сьогодення і майбутнє, а не на минуле; 6. Взаємовигідність результату медіації; творчий підхід до вирішення суперечки» [7, с. 15].

Варто зазначити, що в умовах сьогодення у суспільства зростає запит на справедливість і саме медіація, на нашу думку, є таким своєрідним справедливим альтернативним вирішенням спорів, в тому числі і публічно-правових. Досить влучно на рахунок значення медіації висловився керівник відділу та старший радник міністра в Міністерстві юстиції Фінляндії А. Кіннунен: «Люди повинні відчувати, що до них ставляться справедливо. Традиційна система правосуддя, можливо, виконує це не в найкращий спосіб. Тому важливо створювати альтернативні способи, щоб дати людям можливість отримувати правосуддя ефективно. У Норвегії, наприклад, часто виникають майнові конфлікти, а медіація досить успішно для цього використовується. Це такий шляхетний спосіб вирішувати конфлікти. Дуже приємно, що Україна також рухається на цьому шляху» [8].

На жаль, в Україні медіація є недооціненою, суспільство не довіряє даному інституту і громадяни для врегулювання спорів воліють звертатися до суду, що є дорожче, довше і не завжди закінчується справедливо, тому вирішення спору продовжується в апеляційній та касаційній інстанціях. Вважаємо, що належним чином проведена медіація сприяє зниженню рівня конфліктності, примиренню сторін та можливості обійтися без суду. В умовах війни доцільним є швидкий розгляд справ і розвантаження судової системи. Тобто медіатори можуть виступати своєрідними «помічниками суду».

Позитивною стороною медіації є і те, що рішення, яке прийняте під час досудового врегулювання спору, є більш прийнятне для сторін, які брали участь у його прийнятті, ніж судові рішення. Тобто медіатор може врахувати баланс інтересів обох сторін і допомогти їм знайти взаємовигідне для них рішення. Тому сторони можуть бути більш задоволені таким рішенням, ніж судовим. Окрім цього, треба врахувати, що спільно прийняте рішення між сторонами є узгоджене між ними та добровільне і є фактично виконане. Це є великим позитивом, оскільки такий спосіб вирішення спорів розвантажить і органи примусового виконання рішень.

С. Ньорлов, Голова Офісу, Представник Генерального секретаря Ради Європи з питань координації програм співробітництва Ради Європи справедливо зазначив наступне: «Під час процесу вступу Хорватії до ЄС однією з перешкод була велика кількість нерозглянутих судових справ у національних судах. Після впровадження рекомендацій Ради Європи стосовно медіації суди в Хорватії були значно розвантажені, а країна дуже швидко опинилась в сім'ї країн-членів ЄС. Дуваю, цей кейс найбільш успішно демонструє переваги медіації» [9].

Цікавим є досвід Італії щодо застосування медіації. Так, А. Бруні, юрист, міжнародний медіатор та арбітр, засновник CONCILIA, з 1999 року ADR та управління конфліктами, тренер медіаторів в Університеті Пізи, віцепрезидент GEMME Італія зазначає, що в його державі є різні заохочення та навіть винагороди для всіх сторін [8]. Вважаємо, що в Україні варто б було врахувати даний позитивний досвід Італії та запровадити винагороду для сторін у випадку врегулювання спору між ними. Це може бути невелика грошова сума як своєрідний «подарунок» медіатором сторонам у випадку прийняття рішення або надання ним в майбутньому однієї безкоштовної консультації кожній зі сторін чи проведення досудового врегулювання спору, де фігуруватиме одна зі сторін, із значною знижкою для неї тощо.

Висновки. Отже, медіація – новітній, демократичний, альтернативний спосіб вирішення спорів в адміністративному судочинстві, який надає можливість сторонам зберегти хороші відносини та вирішати спір на підставі взаємних поступок. З огляду на євроінтеграційний курс України важливим завданням нашої держави є імплементація положення законодавства ЄС, в тому числі й щодо медіації як альтернативного засобу для врегулювання спорів. Варто пам'ятати, що навіть найсправедливіше судові рішення в будь-якому випадку не влаштує одну зі сторін спору, тому в майбутньому і виникають проблеми з його виконанням.

На наш погляд, для сторін вигідною позицією є бажання провести медіацію, оскільки таким чином обидві сторони будуть задоволені рішенням, зекономлять кошти та час, а саме головне – рішення буде виконане. Позитивною ознакою процедури медіації є добровільне виконання умов медіаційної угоди, що є набагато ефективнішим, ніж примусове виконання рішення суду. Окрім цього, в майбутньому аналогічні спори чиновник зможе самостійно вирішувати без медіатора на підставі уже прийнятого колись рішення, яке виступатиме своєрідним «зразковим рішенням». Тобто орган публічної адміністрації зможе пропонувати самостійно фізичний або юридичний особі взаємовигідне рішення без звернення до медіатора. Тому необхідним завданням є популяризація медіації з метою підвищення довіри до неї з боку українського суспільства.

На нашу думку, доцільно було б запровадити на період воєнного стану можливість безкоштовного звернення до медіаторів найбільш вразливих верств населення – військовослужбовців, осіб з інвалідністю внаслідок війни, членів сімей загиблих воїнів, внутрішньо переміщених осіб. Таким чином здійснювалася б і популяризація даного інституту в Україні.

Варто зауважити, що у нашій державі досі панує метод силового вирішення питань – суд, державна виконавча служба. Проте необхідно пам'ятати, що примусове виконання судових рішень завжди залишає негативний слід для обох сторін. Тому, на нашу думку, більш демократичнішою процедурою має стати вирішення спору без суду шляхом добровільних переговорів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 01.12.2025).
2. Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 р. № 1875-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (дата звернення: 01.12.2025).
3. Кравчик М. Б. Світовий досвід функціонування медіації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 10. С. 119–123. URL: http://lsei.org.ua/10_2021/30.pdf. (дата звернення: 01.12.2025). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-10/28>.
4. Kodeks postępowania administracyjnego. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>. (дата звернення: 01.12.2025).
5. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами-особами від 5.09.2001 р. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf; Керівні принципи №15, які ухвалені Європейською комісією з ефективного правосуддя. URL: [https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/cepej/18-Guidelines%20\(7%20December%202007\).pdf](https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/cepej/18-Guidelines%20(7%20December%202007).pdf) (дата звернення: 07.12.2025).
6. Kavalnė S., Saudargaitė I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudencija*. 2011. № 18. Р. 251–265.
7. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2018. 24 с.

8. Чернишук П. Відбувся IX Міжнародний форум «Медіація і право». *Всеукраїнське професійне юридичне видання «Юридична газета»*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vidbuvnya-ix-mizhnarodniy-forum-mediacya-i-pravo.html> (дата звернення: 10.12.2025).
9. Борис О. Медіація: міжнародний досвід та українські реалії. *Всеукраїнське професійне юридичне видання «Юридична газета»*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/mediacya-mizhnarodniy-dosvid-ta-ukrayinski-realiyi-.html> (дата звернення: 10.12.2025).