

УДК 342.951

Марія СЛИВКА

Національний університет “Львівська політехніка”,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
к.ю.н., доцент
mariya.m.slyvka@lpnu.ua
ORCID: 0000-0003-2679-1632

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЯК ДЖЕРЕЛО ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

<http://doi.org/10.23939/law2024.44.225>

© Сливка М., 2024

Анотація. Процедура примирення сторін є важливим елементом адміністративного судочинства, що сприяє ефективному та швидкому вирішенню спорів між громадянами та органами державної влади. В сучасних умовах України виникає необхідність удосконалення цієї процедури з метою підвищення ефективності адміністративного судочинства, зменшення навантаження на судову систему та забезпечення належного захисту прав і свобод громадян. У цьому контексті вивчення міжнародного досвіду вбачається як джерело корисних практик та інструментів для реформування існуючих підходів.

У статті розглядаються основні моделі примирення сторін в адміністративному судочинстві різних країн, зокрема країн Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та Британії. Особливу увагу приділено альтернативним методам вирішення спорів, таким як примирення сторін та медіація, які широко використовуються в цих юрисдикціях. Показано, що ці механізми сприяють зменшенню витрат часу та ресурсів, підвищенню задоволеності сторін результатами вирішення конфліктів, а також знижують рівень конфронтації між учасниками процесу.

На основі аналізу міжнародного досвіду автор пропонує рекомендації щодо вдосконалення процедури примирення в адміністративному судочинстві України. Серед запропонованих заходів – впровадження обов'язкової медіації на певних етапах судового розгляду, створення інституту незалежних медіаторів при судах, підвищення правової культури учасників процесу, а також розробка нових правових норм, що сприятимуть добровільному вирішенню спорів.

Запропоновані підходи сприятимуть більш ефективному функціонуванню судової системи України, а також забезпеченню кращого доступу до правосуддя для громадян, що є важливим етапом у процесі реформування правової системи країни на шляху до європейських стандартів.

Застосування міжнародного досвіду також дозволить запровадити нові підходи до підготовки суддів та інших учасників процесу примирення, що підвищить рівень їхньої професійної компетентності та здатності ефективно застосовувати процедури медіації.

Крім того, адаптація таких практик допоможе створити прозоріші та передбачуваніші процеси вирішення спорів, що сприятиме зміцненню довіри громадян до судової системи. Успішна імплементація цих змін стане кроком до гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами, забезпечуючи більшу ефективність і справедливість адміністративного судочинства в Україні.

Ключові слова: примирення сторін; адміністративне судочинство; альтернативне вирішення спорів; медіація; примирення сторін у адміністративному судочинстві зарубіжних країн; повноваження суб'єктів владних повноважень щодо примирення.

Постановка проблеми. Процедура примирення сторін в адміністративному судочинстві України, попри її важливість, на сьогодні не є достатньо ефективною та не повною мірою реалізує свій потенціал як інструмент швидкого й позасудового врегулювання спорів. Адміністративні суди часто стикаються з великим навантаженням, що призводить до затягування розгляду справ і створює ризики порушення права на доступ до справедливого суду. Водночас відсутність ефективних механізмів примирення та альтернативного вирішення спорів поглиблює конфронтацію між сторонами, підвищуючи рівень недовіри до судової системи.

Сучасні процедури примирення сторін в Україні є недостатньо розвиненими та рідко використовуються через відсутність нормативної бази, обмежену правову культуру учасників процесу, а також недостатню кваліфікацію суддів у сфері медіації. Крім того, судова система потребує додаткових ресурсів та інституцій для підтримки медіації як ефективного механізму позасудового врегулювання спорів.

На цьому тлі вивчення міжнародного досвіду та впровадження найкращих практик з інших країн стає нагальною необхідністю для вдосконалення процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Імплементація ефективних методів медіації та переговорів може значно підвищити результативність розгляду справ, зменшити навантаження на судову систему та забезпечити справедливий і швидкий доступ до правосуддя для всіх учасників процесу.

Аналіз дослідження проблеми. Міжнародний досвід показує, що обов'язкове впровадження елементів медіації на певних етапах судового розгляду позитивно впливає на швидкість і ефективність вирішення спорів. У країнах ЄС, США та Британії медіація є інтегрованою частиною судової системи, що дозволяє знизити навантаження на суди та підвищити рівень задоволеності сторін процесом. Аналізуючи ці моделі, стає зрозумілим, що впровадження таких механізмів в Україні може сприяти суттєвому вдосконаленню процедури примирення в адміністративному судочинстві.

Таким чином, дослідження проблеми показує, що для підвищення ефективності примирення сторін в Україні необхідно вивчати й адаптувати міжнародні підходи, розвивати правову культуру щодо використання медіації та створювати належні інституційні умови для її впровадження.

Теоретико-методологічною основою дослідження стали праці таких вітчизняних та зарубіжних науковців: Т. Коломоєць, О. Сидельнікова, О. Кібенко, С. Демченка, І. Заверухи, Д. Приймаченка, С. Кавалне, Є. Саударгайте, Ф. Сандера, Л. Саскінда та ін.

Метою статті є дослідження міжнародного досвіду примирення сторін у адміністративному судочинстві різних країн та вивчення можливостей його адаптації до правової системи України. Зокрема, ставиться завдання проаналізувати існуючі моделі альтернативного вирішення спорів в різних юрисдикціях, а також виявити найефективніші практики, що сприяють швидшому та ефективнішому врегулюванню адміністративних конфліктів. На основі цього дослідження пропонуються рекомендації щодо вдосконалення процедури примирення в адміністративному

судочинстві України з метою підвищення її ефективності, зменшення навантаження на судову систему та покращення доступу до правосуддя.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне судочинство є важливою складовою правосуддя, що регулює відносини між громадянами та органами державної влади. У процесі розгляду адміністративних спорів сторони часто шукають компроміс для швидкого та ефективного вирішення своїх справ. Примирення є однією з ключових процедур, яка допомагає сторонам уникнути тривалих судових процесів. У зв'язку з цим виникає потреба в ефективних механізмах примирення в адміністративних судах.

Українська судова система все ще перебуває на етапі розвитку в частині впровадження примирення, хоча міжнародний досвід показує значний потенціал цих методів для зниження судового навантаження. У даній статті буде проаналізовано сучасний стан примирення сторін в адміністративному судочинстві України, основні проблеми його застосування, міжнародний досвід примирення сторін та його альтернативні версії (до прикладу медіація), а також пропозиції щодо вдосконалення цієї процедури з урахуванням світових практик.

Сучасний стан примирення в адміністративному судочинстві України є законодавчо закріпленим механізмом. Кодекс адміністративного судочинства України (КАС України) передбачає можливість примирення сторін на будь-якому етапі судового процесу. Однак законодавча база не забезпечує належної реалізації цього інституту, оскільки на практиці примирення часто сприймається сторонами як формальний етап процесу, а не як реальний механізм вирішення спору.

Слід відмітити, що суд сприяє примиренню сторін під час розгляду справи по суті (ч. 5 ст. 194 КАС України) [1]. Таким чином, закріплено, що суд має право запропонувати сторонам примирення, але водночас така пропозиція часто не супроводжується чіткою методологією чи процедурами, які б могли сприяти ефективному досягненню угоди. Наприклад, суддя не завжди має змогу або бажання активно залучатися до процесу примирення, що значно знижує шанси на успішне завершення процесу.

Отож визначимо кілька ключових проблем, що перешкоджають ефективному застосуванню процедури примирення в адміністративному судочинстві України:

По-перше, недостатня правова культура щодо примирення. Багато громадян і навіть адвокати не розглядають примирення як дієвий засіб вирішення спору. Це пояснюється недоліками правової освіти і недостатньою популяризацією переваг примирення. Водночас, відсутність юридичних стимулів для сторін призводить до того, що примирення сприймається лише як додатковий крок, а не як ключовий механізм.

По-друге, обмеженість повноважень суддів. Судді можуть лише формально пропонувати сторонам примирення, не маючи чіткого керівництва чи правил щодо того, як активно брати участь у переговорах між сторонами. У багатьох випадках судді уникають безпосереднього втручання в переговорний процес, що знижує ефективність примирення. Таким чином, судді мають відігравати активнішу роль у сприянні діалогу між сторонами, що підвищить шанси на досягнення компромісу.

По-третє, відсутність кваліфікованих медіаторів. На сьогодні в Україні медіація перебуває на стадії розвитку, тому не кожен судовий процес передбачає залучення кваліфікованих медіаторів. Утім, саме залучення медіатора могло б значно сприяти вирішенню спору ще на початкових етапах процесу, що знизило б навантаження на судову систему.

По-четверте, особливість у публічно-правових спорах. В адміністративних спорах, де однією зі сторін є державні органи, часто виникають труднощі з досягненням домовленостей. Це обумовлено тим, що державні установи рідко мають достатні повноваження для компромісу без угоджень на вищому рівні, що ускладнює процес примирення.

Розглядаючи міжнародний досвід примирення в адміністративних спорах, слід звернутися до процедури примирення в країнах Європейського Союзу, адже міжнародний досвід у сфері

примирення в адміністративному судочинстві надає цінні уроки для вдосконалення системи в Україні.

У Німеччині одноособовий суддя або колегія суддів наділені повноваженнями, за необхідності вислухавши позиції обох сторін, передати справу судді-медіатору, якщо є висока ймовірність того, що сторони зможуть досягти згоди щодо своїх прав та обов'язків. При цьому судовий медіатор не є членом колегії суддів або суддею, уповноваженим на ухвалення остаточного рішення у справі. Його основне завдання – допомогти сторонам знайти рішення, яке задовольнить їх обидві, при цьому забезпечуючи баланс інтересів і враховуючи специфіку справи. Окрім цього, медіатор прагне мінімізувати ризик невиконання цього рішення. Хоча законодавство Німеччини не обмежує можливості ініціювати вирішення справи за допомогою судді-медіатора, на практиці цей процесуальний інструмент найчастіше застосовується в адміністративних справах, що виникають у стійких правовідносинах, зокрема, пов'язаних із публічною службою, соціальним забезпеченням, містобудуванням або охороною довкілля. Якщо сторони досягають угоди, вона закріплюється у формі судового рішення, яке може бути виконано примусово [2].

Одним із найпрогресивніших прикладів є практика медіації в адміністративних справах у Франції. Тут судді адміністративних судів активно беруть участь у переговорах між сторонами, виконуючи роль посередників, які допомагають досягти компромісу. Такий підхід сприяє не лише швидкому вирішенню спорів, а й значно зменшує навантаження на суди, оскільки значна частина справ вирішується на ранніх етапах. Процедура медіації у Франції складається з чотирьох основних етапів. Перший етап – підготовчий, під час якого відбувається обмін інформацією між прокурором і асоціацією. Другий етап включає аналіз конфлікту та попередню роботу зі сторонами. Третій етап передбачає безпосереднє проведення процедури примирення (медіації) та укладення угоди. Четвертий і останній етап – це завершення справи та її оцінка. Після цього асоціація або приватний медіатор передає прокуророві офіційний звіт про перебіг і результати медіації [3, с. 130, 131].

На відміну від Франції, у Бельгії функція медіації покладена безпосередньо на прокуратуру. Для цього у штаті прокуратур було створено спеціальну посаду першого помічника прокурора, відповідального за проведення медіаційних процедур. Також у структурах прокуратури з'явилися посади радників із медіації, які повинні бути фахівцями-кримінологами або юристами, та їхніх помічників, котрі здебільшого є соціологами. Ці спеціалісти відповідають за безпосередні дії, спрямовані на примирення потерпілого та обвинуваченого у кримінальних справах [4, с. 168].

Цікавим є порядок примирення сторін у адміністративних справах визначений законодавством Сполученого Королівства. У Великобританії порядок примирення сторін у адміністративних справах визначений процесуальним законодавством. Якщо сторони досягають примирення та узгоджують остаточне судове рішення або інше судове рішення по справі, позивач повинен подати до суду документ, що містить опис способу вирішення спору разом із коротким правовим та доказовим обґрунтуванням. Позивач також зобов'язаний подати проект судового рішення, який відображає досягнуту угоду. Цей документ має бути підписаний сторонами або їх представниками та містити позначку “за згодою сторін”. Узгоджене сторонами судове рішення може включати зупинення або припинення провадження повністю або частково, визначення умов розподілу судових витрат, скасування рішення органу влади або зобов'язання його вчинити певні дії чи утриматися від певних дій. Також у рішенні може бути передбачене відшкодування збитків, завданих рішеннями, діями або бездіяльністю органу влади, або звільнення однієї зі сторін від відповідальності. Судові витрати розподіляються відповідно до домовленості сторін або за рішенням суду, який затверджує проект угоди. Особливої уваги заслуговує той факт, що сторони зобов'язані завчасно повідомити суд про наявність підстав для примирення, щоб судді та інші працівники суду мали достатньо часу для організації відповідного судового засідання. У разі порушення цього обов'язку суд може ухвалити рішення про часткове або повне неповернення сторонам судових витрат [6].

Щодо процедури примирення в Сполучених Штатах Америки, то адміністративних спорах широко застосовується процедура медіації. Американська правова система активно підтримує використання медіації як альтернативного способу вирішення спорів. В адміністративних справах сторони часто звертаються до медіаторів ще до початку судового процесу або на його ранніх етапах.

Особливість американської системи полягає у тому, що медіація регулюється на федеральному рівні, і кожен штат має свої програми, що дозволяють максимально адаптувати процес медіації до специфіки адміністративних спорів у конкретній юрисдикції. Цей досвід є важливим для України, де необхідно створити централізовану систему медіації, яка б відповідала національним особливостям і правовим потребам.

Відтак враховуючи міжнародний досвід у питанні примирення сторін зазначимо наступні пропозиції щодо вдосконалення процедури примирення в Україні:

1. Введення фінансових стимулів. Одним із ключових елементів удосконалення процедури примирення є введення фінансових стимулів для сторін. Як показує міжнародний досвід, надання фінансових переваг сторонам, які досягають примирення, може суттєво підвищити мотивацію до мирного вирішення спорів. Наприклад, у Франції передбачені податкові пільги та знижки на судові збори для сторін, які погоджуються на примирення.

В Україні можна розглянути запровадження аналогічної системи знижок на судові витрати для тих сторін, які досягають угоди через примирення. Це могло б стимулювати сторони до активнішого використання цієї процедури, що в кінцевому результаті сприятиме зниженню навантаження на суди.

2. Ще однією важливою пропозицією є посилення ролі судді в процесі примирення. Судді повинні брати активнішу участь у переговорах, допомагаючи сторонам досягти компромісу. Для цього можна організувати спеціальні тренінги для суддів з медіаційних технік, що допоможе підвищити ефективність процесу.

3. Медіатори можуть відіграти ключову роль у процесі примирення сторін. Важливо розробити законодавчу базу для офіційного залучення медіаторів у адміністративні процеси. Це може включати створення державного реєстру медіаторів та запровадження процедури обов'язкової медіації перед початком судового розгляду. Як свідчить міжнародний досвід, залучення кваліфікованих медіаторів значно підвищує шанси на успішне врегулювання спорів.

4. Особливу увагу слід приділити примиренню в адміністративних спорах, де однією зі сторін є держава або її органи. Запровадження інституту представників державних органів з повноваженнями укладати примирені угоди дозволить зменшити кількість конфліктів та підвищити гнучкість адміністративного процесу.

Висновки. Примирення сторін в адміністративному судочинстві є важливим механізмом для підвищення ефективності судової системи України. Вдосконалення цієї процедури через впровадження фінансових стимулів, активнішу роль суддів, залучення медіаторів і вдосконалення механізмів примирення в публічно-правових спорах дозволить досягти більш ефективного і гнучкого судочинства. Міжнародний досвід показує, що правильна організація процесу примирення може значно знизити навантаження на судову систему і сприяти мирному вирішенню спорів у більш короткий строк.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (Дата звернення: 12.09.2024).

2. Alternative dispute resolution in administrative matters – Answers from the German Bundesverwaltungsgericht. 2016. URL: https://www.aihja.org/images/users/114/files/Germany_-_Report_2016_Germany-Repor2016.pdf (Accessed: 15.09.2024).
3. Горова А. (2005). Приклади існуючих програм відновного правосуддя в інших країнах. *Відновне правосуддя в Україні*. № 1–2. С. 130–133.
4. Туманянц А. Р. (2007) Медіація в сучасній європейській практиці: досвід Франції та Бельгії. *Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб.* Харків. Вип. 90. С. 166–170.
5. United Kingdom Civil Procedure Rules of 1998 No. 3132. Status of 28 November 2019. URL: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules> (Accessed: 12.09.2024).
6. Judiciary for England and Wales. The Administrative Court Judicial Review Guide 2018. URL: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/11/Admin_Court_JRG_2018_content_v3_web.pdf (Accessed: 12.09.2024).

REFERENCES

1. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny* (2005, July 06) No 2747-IV [Code of Administrative Procedure of Ukraine]. *Baza danykh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (Accessed: 12.09.2024). [In Ukrainian].
2. *Alternative dispute resolution in administrative matters – Answers from the German Bundesverwaltungsgericht*. 2016. Retrieved from: https://www.aihja.org/images/users/114/files/Germany_-_Report_2016_Germany-Repor2016.pdf (Accessed: 15.09.2024) [In English].
3. Horova A. (2005). *Pryklady isnuichykh prohram vidnovnoho pravosuiddia v inshykh krainakh* [Examples of existing restorative justice programs in other countries]. *Vidnovne pravosuiddia v Ukraini*. No 1-2. P. 130–133 [In Ukrainian].
4. Tumanians A. R. (2007) *Mediatsiia v suchasni yevropeiskii praktytsi: dosvid Frantsii ta Belhii* [Mediation in modern European practice: the experience of France and Belgium]. *Problemy zakonnosti : resp. mizhvid. nauk. zb.* Kharkiv. Vyp. 90. P. 166–170 [In Ukrainian].
5. *United Kingdom Civil Procedure Rules of 1998*. No. 3132. Status of 28 November 2019. Retrieved from: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules> (Accessed: 12.09.2024) [In English].
6. *Judiciary for England and Wales*. The Administrative Court Judicial Review Guide 2018. Retrieved from: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/11/Admin_Court_JRG_2018_content_v3_web.pdf (Accessed: 12.09.2024) [In English].

Дата надходження: 20.09.2024 р.

Mariia SLYVKA

Lviv Polytechnic National University,
Educational and Research Institute of Law,
Psychology and Innovative Education,
Associate Professor of the Administrative
and Informational Law Department,
Ph.D. in Law, Associate Professor
mariya.m.slyvka@lpnu.ua
ORCID: 0000-0003-2679-1632

INTERNATIONAL EXPERIENCE AS A SOURCE FOR IMPROVING THE PROCEDURE OF PARTY RECONCILIATION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

Abstract. The procedure of party reconciliation is an important element of administrative proceedings that facilitates effective and prompt resolution of disputes between citizens and government authorities. In the current context of Ukraine, there is a pressing need to improve this procedure to

enhance the effectiveness of administrative justice, reduce the burden on the judicial system, and ensure adequate protection of citizens' rights and freedoms. In this regard, studying international experience appears as a valuable source of useful practices and tools for reforming existing approaches.

This article examines the primary models of party reconciliation in administrative proceedings across different countries, particularly those in the European Union, the United States, and Canada. Special attention is given to alternative dispute resolution methods, such as mediation and negotiation, which are widely utilized in these jurisdictions. It is demonstrated that these mechanisms contribute to reducing time and resource expenditures, increasing parties' satisfaction with the outcomes of conflict resolution, and lowering the level of confrontation among process participants.

Based on an analysis of international experience, the author proposes recommendations for improving the procedure of reconciliation in Ukraine's administrative proceedings. Among the suggested measures are the implementation of mandatory mediation at certain stages of court proceedings, the establishment of an institute of independent mediators within the courts, the enhancement of the legal culture of process participants, and the development of new legal norms to promote voluntary dispute resolution.

The proposed changes would contribute to a more effective functioning of Ukraine's judicial system and ensure better access to justice for citizens, representing an important step in the reform of the country's legal system towards European standards.

The application of international experience will also enable the introduction of new approaches to the training of judges and other participants in the reconciliation process, thereby enhancing their professional competence and ability to effectively apply mediation procedures. Furthermore, the adaptation of such practices will help create more transparent and predictable dispute resolution processes, fostering greater public trust in the judicial system. The successful implementation of these changes will be a step towards harmonizing national legislation with European standards, ensuring greater effectiveness and fairness in administrative proceedings in Ukraine.

Keywords: reconciliation of parties; administrative proceedings; alternative dispute resolution; mediation; reconciliation of parties in administrative proceedings of foreign countries; the powers of the subjects of power in relation to reconciliation.