

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

ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ АСПЕКТИ МЕДІАЦІЇ І ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: РОЗМЕЖУВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ

<http://doi.org/10.23939/law2024.43.214>

© Сливка М., 2024

У статті розглянуто питання розмежування медіації та примирення сторін в адміністративному судочинстві як двох ключових механізмів альтернативного вирішення спорів. З розвитком правових систем і судової практики в Україні та світі альтернативні методи вирішення спорів набули особливого значення. Особливо актуальне це питання в адміністративному судочинстві, де в центрі уваги перебувають конфлікти між громадянами та державою або її органами. Оскільки адміністративні спори зазвичай стосуються важливих питань публічного інтересу, альтернативні методи вирішення таких спорів, зокрема медіація та примирення, відіграють важливу роль у досягненні справедливого балансу між приватними та публічними інтересами.

Однак на практиці виникають питання щодо відмінностей між медіацією та примиренням сторін. Часто ці процедури плутають, оскільки обидві передбачають досягнення згоди між конфліктуючими сторонами без завершення справи судовим рішенням по суті. Проте кожен з цих методів має свої унікальні характеристики, правові рамки та можливості для використання. Метою цієї статті є дослідження та детальний аналіз основних відмінностей між медіацією і примиренням сторін в адміністративному судочинстві України, а також оцінка їх правового статусу та практичної ефективності.

Досліджено нормативно-правові основи медіації та примирення, визначено їх основні відмінності та загальні риси, а також розкрито практичні аспекти їх застосування у вирішенні адміністративних спорів. Основна увага надається аналізу правового регулювання медіації в Україні, ролі судді в примиренні сторін, а також доцільності застосування цих механізмів у контексті підвищення ефективності адміністративного судочинства. Важливим аспектом є дослідження іноземного досвіду та можливості його адаптації до української правової системи. Медіація розглядається як процес, у якому нейтральний посередник допомагає сторонам досягти взаємоприйняттого рішення, тоді як примирення передбачає активну участь суду у вирішенні конфлікту. У статті також висвітлено основні проблеми та перспективи запровадження медіації в адміністративних спорах, зокрема питання доступності медіації для громадян, правової культури, а також

необхідність розробки відповідних інституційних механізмів для забезпечення ефективності цього процесу.

Ключові слова: медіація, примирення сторін, адміністративне судочинство, альтернативне вирішення спорів, правове регулювання.

Постановка проблеми. Адміністративне судочинство забезпечує захист прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у спорах з органами влади. Однак традиційна судова система не завжди є ефективною у вирішенні спорів через її складність, тривалість та витратність. Це зумовлює необхідність пошуку альтернативних шляхів вирішення адміністративних спорів. Медіація та примирення сторін стають ключовими інструментами, що дають змогу не лише вирішувати спори швидше, але й зберігати позитивні відносини між сторонами. Проте існують питання, які потребують детального аналізу, зокрема: як відрізняються медіація та примирення сторін у правовому аспекті, якою є їх роль у адміністративному судочинстві та які правові механізми необхідні для ефективної імплементації цих процедур в Україні?

Аналіз дослідження проблеми. Медіація та примирення сторін є добре дослідженими в рамках цивільного та кримінального права, але їх застосування в адміністративному судочинстві залишається менш дослідженим. Важливим є розгляд зарубіжного досвіду, де медіація широко використовується для вирішення адміністративних спорів, наприклад, у таких країнах, як Німеччина та Велика Британія. Українські науковці та практики також розглядають можливості імплементації медіації в адміністративне судочинство, однак залишається низка невирішених питань щодо законодавчого закріплення медіації, зокрема її процесуальних аспектів, а також критеріїв відбору медіаторів.

Теоретико-методологічною основою дослідження стали праці таких вітчизняних та зарубіжних науковців: І. Аксьонової, С. Алексєєва, О. Белінської, І. Бельської, Н. Бондаренко-Зелінської, Р. Вальца, С. Васильєва, С. Васильчак, О. Гойко, Д. Дена, Д. Єлісєєва, Т. Єлісєєвої, Г. Єрьоменко, А. Зайцева, С. Запара, С. Калашникової, В. Каменкова, О. Карплюка, В. Кафарського, З. Красіловської, М. Кузьміни, О. Кучинської, О. Лук'янцева, В. Медестова, А. Медестової, О. Носирєвої, В. Панової, А. Понасюка, В. Попова, В. Резнікової, Л. Руснак, Ж. Сігвар, К. Сірук, Н. Троцюка, Г. Ульянової, В. Хохлова, О. Хрімлі, М. Цимбалюка, В. Череватюк, Н. Чудик-Білоусової, Ц. Шамлікашвілі, Г. Шкіря, В. Яковлева, І. Ясиновського та інші.

Метою статті є визначення та розмежування процедур медіації та примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Стаття спрямована на з'ясування основних відмінностей між цими механізмами, дослідження їхнього правового регулювання та практичного застосування, а також на розробку пропозицій щодо вдосконалення законодавства для сприяння ефективному використанню цих процедур у адміністративних спорах.

Виклад основного матеріалу. Найперше треба ідентифікувати поняття та правову природу медіації і примирення сторін в адміністративному судочинстві, а також зазначити їх загальні риси.

Медіація – це добровільний процес, під час якого сторони за участі нейтральної особи (медіатора) намагаються досягти домовленості щодо врегулювання спору. Медіація розглядається як альтернативний метод вирішення конфліктів, який дає змогу сторонам самостійно знайти спільне рішення без втручання судової влади. Медіатор не приймає жодних рішень по суті спору, він лише сприяє сторонам у комунікації, допомагає їм виявити інтереси та потреби одна одній, а також знайти взаємоприйнятні варіанти вирішення конфлікту.

На думку Л. П. Шумної, А. М. Сікуна, Д. В. Кисельова, медіація – це вид посередництва для вирішення спорів поза судом із залученням посередника, який допомагає сторонам конфлікту налагодити процес комунікації, проаналізувати проблему та досягти певного консенсусу [1, с. 164].

В Україні медіація була офіційно визнана правовим інститутом після прийняття Закону України “Про медіацію” у 2021 році [2]. Цей закон визначає основні принципи медіації, зокрема добровільність, конфіденційність, нейтральність та незалежність медіатора. Важливо відзначити, що медіація може бути застосована як на досудовому етапі, так і під час судового розгляду. У разі досягнення домовленості внаслідок медіації, сторони мають можливість укласти угоду, яку можна затвердити в судовому порядку.

Закон “Про медіацію” надає детальні положення щодо прав та обов’язків медіаторів, порядку проведення медіації та процедури укладання медіативної угоди. Це дає змогу забезпечити законодавчу основу для використання медіації як ефективного методу врегулювання адміністративних спорів.

Для практичного розуміння треба розглянути особливості застосування медіації в адміністративних справах.

В адміністративному процесі можна виділити три аспекти медіації: примирення сторін, врегулювання спору за участю судді та примирення на стадії виконання рішення. Вбачається, що в переліку видів процедур примирення основними мають стати процедури за участю третіх осіб, які сприяли б ефективному пошуку сторонами взаємоприйнятних варіантів вирішення конфлікту. У такому контексті медіація (посередництво) ще не отримала належного законодавчого розвитку (зокрема, у сфері адміністративного судочинства) [3].

Так, медіація в адміністративних справах є порівняно новим явищем, оскільки адміністративні спори зазвичай мають специфіку, пов’язану з участю державних органів або інших суб’єктів публічного права. Це створює певні труднощі у використанні медіації, оскільки не всі адміністративні спори можуть бути вирішені шляхом компромісу. Наприклад, спори, що стосуються податкових питань або інших правових відносин, пов’язаних із державними повноваженнями, можуть не підпадати під медіацію через їхню публічно-правову природу.

Проте медіація може бути успішно використана у справах, де інтереси держави не порушуються безпосередньо, наприклад у питаннях щодо виконання певних адміністративних обов’язків або вирішення суперечок щодо надання публічних послуг. Це дає змогу зменшити навантаження на суди та сприяти більш оперативному вирішенню конфліктів між громадянами та органами влади.

Примирення сторін в адміністративному процесі – це процес, що відбувається в межах судового розгляду і є одним з етапів вирішення спору за участі суду. Примирення також є добровільним процесом, але на відміну від медіації, суд може відігравати активнішу роль у його досягненні, надаючи рекомендації щодо можливих варіантів вирішення конфлікту. Хоча чинне законодавство визначає такий інститут як примирення, не вживаючи термін “медіація”, все ж примирення має характер процедури медіації та здебільшого відповідає міжнародним стандартам у цій галузі.

На відміну від медіації, де медіатор виступає лише посередником між сторонами, примирення в адміністративному процесі може включати активну роль судді. Суд може запропонувати сторонам варіанти вирішення спору або дати рекомендації щодо можливих компромісів.

Примирення сторін зазвичай застосовується на етапі судового розгляду, коли сторони вже звернулися до суду для вирішення конфлікту. Суд може призупинити розгляд справи, щоб дати сторонам час на досягнення примирення. Якщо сторони досягли згоди, вони можуть укласти примирену угоду, яку суд затверджує. Таке рішення набуває юридичної сили і стає обов’язковим для виконання.

Правове регулювання примирення в адміністративному процесі загалом здійснюється в рамках Кодексу адміністративного судочинства України (КАС), який передбачає можливість укладення угоди про примирення на будь-якому етапі адміністративного процесу (ч. 5 ст. 47 КАС України) [4]. Суд має право контролювати, чи не суперечить така угода законодавству або правам третіх осіб. Це є важливим моментом, який відрізняє примирення від медіації. У процесі медіації сторони самостійно домовляються про умови угоди, тоді як у разі примирення суд має контроль над правомірністю домовленостей.

Примирення може бути досягнуте як під час розгляду справи в першій інстанції, так і під час апеляційного або касаційного розгляду. Важливо, що навіть після досягнення примирення суд може продовжити розгляд справи, якщо угода порушує публічні інтереси або права інших осіб.

Нижче пропонуємо розглянути відмінності між медіацією та примиренням сторін, оскільки ці явища хоча й мають спільну мету, проте досить різні за процедурою та учасниками.

По-перше, однією з основних відмінностей між медіацією та примиренням є роль третьої сторони у процесі. У медіації медіатор є нейтральною фігурою, яка не втручається в сутність спору і не надає юридичних рекомендацій. Медіатор відіграє роль фасилітатора, сприяючи комунікації між сторонами і допомагаючи їм досягти взаємної згоди. На відміну від цього, у процесі примирення суддя може відігравати активну роль, пропонуючи рішення або варіанти компромісу. Це надає процесу примирення більш формалізованого характеру.

По-друге, медіація є цілком добровільним процесом. Сторони можуть вільно вибирати, чи брати участь у медіації, і ніхто не може їх змусити до цього. Примирення в адміністративному процесі також є добровільним, але з тією відмінністю, що суд може ініціювати процес примирення і запропонувати сторонам обговорити можливі шляхи вирішення спору.

По-третє, примирення в адміністративному судочинстві є частиною формального судового процесу, і тому воно регулюється процесуальними нормами. Суд має право втручатися у зміст примиреної угоди і контролювати її відповідність законодавству. На відміну від цього, медіація є більш неформальним процесом. У ній сторони мають більшу свободу у визначенні умов домовленості, і судовий контроль тут мінімальний або його взагалі немає.

З аналізу наведеного вище матеріалу пропонуємо сформулювати основні переваги та недоліки медіації та примирення сторін в адміністративному судочинстві.

Переваги медіації: медіація дає змогу сторонам самостійно контролювати процес і результати вирішення спору. Це сприяє досягненню взаємовигідних рішень, які б враховували інтереси обох сторін. Крім того, медіація може бути більш оперативним і менш затратним процесом, оскільки не потребує тривалих судових процедур.

Недоліки медіації: головним недоліком медіації є те, що вона не завжди ефективна тоді, коли одна зі сторін не готова до компромісу або співпраці. Окрім того, результати медіації не мають юридичної сили, доки не будуть затверджені в суді або за допомогою іншого правового механізму.

Переваги примирення: примирення в адміністративному процесі дає змогу швидше досягти завершення судового розгляду й уникнути тривалих процедур. Це також забезпечує юридичну силу ухваленого рішення, оскільки угода затверджується судом.

Недоліки примирення: примирення може бути менш гнучким через втручання суду, а також створювати додатковий тиск на сторони, оскільки суд може активно рекомендувати певні варіанти вирішення спору, що не завжди відповідає інтересам сторін.

Нижче пропонуємо розглянути практичні аспекти використання медіації та примирення в адміністративних справах.

Застосування медіації та примирення в адміністративних справах в Україні має значний потенціал, однак наразі стикається з низкою викликів, які обмежують ефективність цих процедур. Так, є кілька основних аспектів, які визначають практичне використання медіації та примирення у цьому контексті.

1. Недостатня обізнаність учасників про можливості медіації.

Одним із головних бар'єрів для ефективного використання медіації є низька обізнаність сторін адміністративних спорів про існування та переваги цього механізму. Громадяни та підприємства часто не розуміють суті медіації або помилково вважають, що її результати не будуть достатньо авторитетними або юридично зобов'язувальними. Це підтверджується дослідженнями українських науковців, які зазначають, що медіація, особливо в адміністративних спорах, сприймається як недостатньо офіційний метод вирішення конфліктів, що не може замінити судовий розгляд.

Закон України “Про медіацію” № 1875-IX, ухвалений у 2021 році, хоча й забезпечує нормативну основу для застосування медіації, все ще потребує подальшого інформування суспільства про нові можливості. Для більш ефективного впровадження медіації у практику потрібно розширити правову культуру населення шляхом проведення інформаційних кампаній, навчальних програм для юристів, суддів, адвокатів та інших учасників судового процесу.

2. Обмежена кількість кваліфікованих медіаторів.

Практика показує, що в Україні бракує кваліфікованих фахівців, здатних професійно здійснювати медіацію в адміністративних справах. Медіатор має володіти не лише техніками ведення переговорів, але й глибокими знаннями в галузі адміністративного права. Це особливо важливо, оскільки адміністративні спори часто пов’язані зі складними юридичними питаннями та залученням державних органів, що потребує від медіатора високого рівня компетентності та нейтральності.

У країнах з розвинутою системою медіації, таких як Німеччина або Велика Британія, існують спеціалізовані програми підготовки медіаторів, що містять не лише основи ведення переговорів, але й глибоке вивчення адміністративного права. В Україні лише кілька інституцій надають навчання медіаторів, і ці програми ще не охоплюють специфіку адміністративних справ повною мірою. Як зазначають А. В. Коноваленко та інші дослідники, для ефективного впровадження медіації потрібно створити систему сертифікації медіаторів, зокрема для вирішення адміністративних спорів.

3. Низький рівень довіри до альтернативних методів вирішення спорів.

Іншим важливим аспектом є загальний низький рівень довіри населення до альтернативних методів вирішення спорів (АДР), зокрема до медіації та примирення. Зазвичай громадяни, особливо у конфліктах з державними органами, вважають судові рішення єдиним надійним та обов’язковим для виконання механізмом захисту своїх прав. Це впливає на популярність медіації в адміністративних спорах, оскільки багато сторін, навіть знаючи про її існування, не бажають використовувати цей механізм через побоювання, що рішення не буде виконане або не матиме достатньої юридичної ваги.

Однак, як свідчить практика європейських країн, таких як Німеччина, підвищення довіри до медіації можливе завдяки створенню чіткої нормативної бази та забезпеченню ефективного виконання рішень, досягнутих під час медіації. Згідно з Європейським кодексом поведінки для медіаторів, важливою умовою успішної медіації є забезпечення нейтральності та конфіденційності процесу, а також чітке правове оформлення досягнутих угод, які можуть бути затверджені судом.

4. Інституційна підтримка медіації.

Один із основних чинників успішного розвитку медіації – це наявність інституційної підтримки на державному рівні. В Україні на даний момент немає спеціалізованих медіаційних центрів, що працюють лише над адміністративними спорами. Такі центри могли б надавати консультації сторонам спору, забезпечувати підготовку медіаторів та допомагати сторонам знайти кваліфікованих фахівців.

У таких країнах, як Нідерланди та Велика Британія, медіаційні інституції мають тісну співпрацю із судами, де медіація є обов’язковим етапом до судового розгляду, що значно сприяє її популярності та ефективності. Такі центри могли б функціонувати і в Україні, зокрема при адміністративних судах, що допомогло б розвантажити судову систему та зменшити кількість конфліктів, що потребують повного судового розгляду.

5. Необхідність нормативно-правового забезпечення.

Ще одним важливим аспектом практичного застосування медіації є вдосконалення нормативно-правової бази. Як зазначалося раніше, Закон України “Про медіацію” є кроком вперед, однак він потребує подальших уточнень, зокрема в частині застосування медіації в адміністративних спорах. Для підвищення ефективності медіації потрібно розробити детальні положення, що регулюють процеси медіації у таких спорах, зокрема процедуру затвердження медіаційної угоди судом та виконання досягнутих домовленостей.

Також проблемами застосування процедури медіації під час вирішення адміністративних спорів вважають: низький рівень розвитку системи приведення у виконання угод за результатами медіації та інших угод про примирення (якщо це не мирова угода, затверджена судом). Брак механізму примусового виконання угоди за результатами істотно знижує кількість звернень до цієї процедури, бо ставить під сумнів доцільність цієї процедури [5, с. 187].

Висновки. Медіація та примирення сторін в адміністративному судочинстві є двома важливими інструментами для мирного вирішення конфліктів. Незважаючи на схожість цілей, ці методи мають істотні відмінності в процесуальній формі, ролі третьої сторони та ступені формалізації. Медіація є більш гнучким і неформальним процесом, водночас примирення є частиною судової процедури і перебуває під контролем суду. Розуміння цих відмінностей є основним для правильного застосування кожного з цих інструментів на практиці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шумна Л. П., Сікун А. М., Кисельов Д. В. (2020). Інститут медіації як альтернативний спосіб вирішення трудового спору. *Актуальні проблеми держави і права*. Випуск 88. С. 163–169.
2. Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. *Голос України*. 2021. № 236.
3. Горецький О. (2019). Медіація в адмінсудочинстві – неможливе можливо? *Юридична газета online*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/mediaciya-v-adminsudochinstvi-nemozhlyve-mozhlyvo.html>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
5. Ростовська К. В., Гришина Н. В. (2020). Медіація в адміністративному судочинстві: міф чи реальність сьогодні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія : Право. № 29. С. 182–188.

REFERENCES

1. Shumna, L. P., Sikun, A. M., Kyselov, D. V. (2020). *Instytut mediatsii yak alternatyvnyi sposib vyrishennia trudovoho sporu* [Institute of mediation as an alternative way of resolving a labor dispute]. *Aktualni problemy derzhavy i prava*. Vypusk 88. P. 163–169. [In Ukrainian].
2. *Pro mediatsiiu : Zakon Ukrainy* (2021, November 16) No. 1875-IX [About mediation: Law of Ukraine]. *Holos Ukrainy*. No. 236. [In Ukrainian].
3. Horetskyi, O. (2019). *Mediatsiia v adminsudochynstvi – nemozhlyve mozhlyvo?* [Mediation in administrative proceedings – is the impossible possible?]. *Yurydychna hazeta online*. Retrieved from: URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/mediaciya-v-adminsudochinstvi-nemozhlyve-mozhlyvo.html> [In Ukrainian].
4. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy* (2005, July 06) No. 2747-IV [Code of Administrative Procedure of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [In Ukrainian].
5. Rostovska, K. V., Hryshyna, N. V. (2020). *Mediatsiia v administratyvnomu sudochynstvi: mif chy realii sohodennia* [Mediation in administrative proceedings: myth or reality today]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina. Serii : Pravo*. No. 29. P. 182–188. [In Ukrainian].

Дата надходження: 16.08.2024 р.

**POSITIVE AND NEGATIVE ASPECTS OF MEDIATION AND CONCILIATION
OF THE PARTIES IN ADMINISTRATIVE JURISDICTION:
DISTINCTION AND PROBLEMS OF APPLICATION**

The article addresses the issue of distinguishing mediation and reconciliation in administrative proceedings as two key mechanisms of alternative dispute resolution. With the development of legal systems and judicial practice in Ukraine and worldwide, alternative dispute resolution methods have gained special significance. This issue is particularly relevant in administrative proceedings, which focus on conflicts between citizens and the state or its bodies. Since administrative disputes often involve important issues of public interest, alternative methods of resolving such disputes, including mediation and reconciliation, play an important role in achieving a fair balance between private and public interests.

However, in practice, questions arise regarding the differences between mediation and reconciliation of the parties. These procedures are often confused, as both involve reaching an agreement between the conflicting parties without resolving the case by a court ruling on the merits. However, each of these methods has its unique characteristics, legal frameworks, and opportunities for use. The purpose of this article is to investigate and provide a detailed analysis of the main differences between mediation and reconciliation in administrative proceedings in Ukraine, as well as assess their legal status and practical effectiveness.

It examines the legal foundations of mediation and reconciliation, identifies their key differences and common features, and explores the practical aspects of their application in resolving administrative disputes. The focus is on analyzing the legal regulation of mediation in Ukraine, the role of the judge in reconciliation, and the appropriateness of using these mechanisms to improve the efficiency of administrative justice. An important aspect is the study of foreign experience and the possibility of adapting it to the Ukrainian legal system. Mediation is viewed as a process in which a neutral mediator helps the parties reach a mutually acceptable decision, whereas reconciliation involves the active participation of the court in resolving the conflict. The article also highlights the main problems and prospects for introducing mediation in administrative disputes, including issues of accessibility to mediation for citizens, legal culture, and the need to develop appropriate institutional mechanisms to ensure the effectiveness of this process.

Keywords: mediation, reconciliation of parties, administrative proceedings, alternative dispute resolution, legal regulation.