

## ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ: ТРАНСФОРМАЦІЯ ВІДНОСИН

Маркова О. О.

Питання щодо запровадження в адміністративну процедуру процедури медіації є пріоритетним напрямом адміністративно-правової науки України, яка відповідає основним тенденціям розвитку адміністративного законодавства європейських країн у сфері використання та застосування медіації для врегулювання спорів між адміністративними органами та приватними особами. Вхідження України до Європейського Союзу вимагає проведення модернізації адміністративного законодавства, в тому числі щодо впровадження процедури медіації у публічно-правову сферу в Україні, що стане частиною реформування адміністративного права та законодавства. Для успішного проведення модернізаційного процесу необхідно діяти, послідовно втілюючи їх через наукову, правотворчу та правозастосовну діяльність. У процесі аналізу положень Закону України «Про адміністративну процедуру» автор вважає, що насамперед необхідно закріпити в переліку принципів адміністративної процедури такий принцип, як гарантування альтернативних засобів захисту. Пропонуючи закріпити такий принцип для адміністративної процедури, ми розширюємо сферу можливостей учасників адміністративної процедури використанням медіації як альтернативного механізму адміністративному оскарженню з метою запобігти або врегулювати конфлікт (спір), який може виникнути з адміністративним органом у ході процедури, зокрема пов'язаний із прийняттям адміністративного акта. Вважаємо, що в Законі України «Про адміністративну процедуру» необхідно передбачити та закріпити окреме положення про медіацію: умови та підстави проведення медіації в адміністративному провадженні, права та обов'язки медіатора, порядок проведення медіації та порядок виконання умов медіаційної угоди.

**Ключові слова:** процедура медіації, адміністративна процедура.

Markova O. O. Introduction of mediation in the administrative procedure: transformation of relations

The issue of introducing the mediation procedure into the administrative procedure is a priority direction

of the administrative and legal science of Ukraine, which corresponds to the main trends in the development of the administrative legislation of European countries in the sphere of the use and application of mediation for the settlement of disputes between administrative bodies and private individuals. Ukraine's accession to the European Union requires the modernization of administrative legislation, including the introduction of the mediation procedure into the public law sphere in Ukraine, which will become part of the reform of administrative law and legislation.

In order to successfully carry out the modernization process, it is necessary to act consistently by implementing them through scientific, law-making and law-enforcement activities. In the process of analyzing the provisions of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", the author believes that, first of all, it is necessary to enshrine in the list of principles of administrative procedure such a principle as the guarantee of alternative means of protection.

In the process of analyzing the provisions of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", the author believes that, first of all, it is necessary to enshrine in the list of principles of administrative procedure such a principle as the guarantee of alternative means of protection.

By proposing to enshrine such a principle for the administrative procedure, we expand the scope of opportunities for the participants of the administrative procedure by using mediation as an alternative mechanism to the administrative appeal in order to prevent or settle a conflict (dispute) that may arise with an administrative body during the procedure, in particular related to the adoption of an administrative act.

We think that the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" should provide for and enshrine a separate provision on mediation: the conditions and grounds for conducting mediation in administrative proceedings, the rights and duties of the mediator, the procedure for conducting mediation and the procedure for fulfilling the terms of the mediation agreement.

**Key words:** mediation procedure, administrative procedure.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Питання конфліктів та його врегулювання нині є актуальним для України, особливо в публічній сфері права, в яких суб'єктом конфліктних відно-

син виступають органи державної влади, з одного боку, і приватні особи - з іншого. Кількість конфліктів з кожним роком зростає, оскільки сторони перебувають у нерівному правовому становищі у відносинах. Органи державної влади як суб'єкти владних повноважень забувають, що їхня діяльність є публічною і має бути спрямована на задоволення суспільних благ та інтересів суспільства. Конфлікти переходять у сферу конфліктів публічної взаємодії тоді, коли органи державної влади порушують права та інтереси приватних осіб. Більшість з основних матеріальних благ суспільства, такі як соціальна допомога, отримання житла, субсидій, пільг, земельної ділянки, здійснення діяльності та інші блага, розподіляються та надаються саме органами, які наділені широкими повноваженнями стосовно приватних осіб. Належний рівень життєдіяльності фізичних та юридичних осіб залежить від адміністративних органів, які не тільки її регулюють, а й приймають рішення щодо розподілу та належності цих благ. Адміністративна процедура є важливим інститутом у належній реалізації принципу верховенства права, законності, прозорості, ефективності у взаєминах з приватними особами. Процедурні вимоги встановлюють обмеження для дій органів публічної адміністрації та регулюють поведінку їх посадових осіб.

Останніми роками особливо чітко простежується характер конфліктів між органами місцевого самоврядування та приватними особами, які набувають характеру «місцевого значення», неефективне вирішення яких може призвести до серйозного збільшення показників соціальної напруженості у суспільстві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В умовах сьогодення особливої актуальності у цьому контексті набуває питання вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду застосування медіації в публічній сфері права загалом та адміністративній процедурі зокрема. В Україні дослідження питань, так чи інакше пов'язаних із застосуванням альтернативних методів вирішення спорів, проводилось у різноманітних аспектах. Зокрема, проблематика медіації стала предметом дослідження В. Баранова, О. Белінської, О. Бобрової, Н. Бондаренко-Зелінської, Я. Валюк, Л. Власової, О. Ващук, А. Гайдука, О. Горової, Ю. Губар, С. Задорожної, В. Землянської, Г. Єременко, В. Кудрявцева, Ю. Ліхолєтової, В. Малярєнка, Л. Мамчур, Ж. Мішиної, Т. Подковенко, Н. Прокопенко, В. Тісногуз, К. Шершун, А. Чернеги, Д. Яніцької та ін.

**Метою цієї статті** є проведення компаративістського дослідження на предмет впровадження процедури медіації в адміністративну процедуру та формулювання авторських пропозицій.

**Виклад основного матеріалу.** Впровадження процедури медіації у публічну сферу права в Україні як альтернативи судовій процедурі пов'язане з низкою обставин та причин:

1) з розвитком свідомості суспільства та його прагненням мирним шляхом врегулювати конфлікти з органами влади; 2) зі зміною ідеології органів державної влади у відносинах з приватними особами «служити «інтересам громадян»; 3) зі зміною процесу комунікації у напрямі побудови європейської моделі демократичних взаємин між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадянами, в якій кожній людині буде гарантоване дотримання та охорона належних їй прав і свобод, та одночасне створення ефективного механізму управління конфліктами через впровадження та легітимацію в діяльність органів примирних процедур, якою є медіація; 4) із низькою ефективністю роботи судової системи. Судова процедура вирішення конфліктів сприймається сторонами: як непрозора, неефективна, фінансово обтяжлива та тривала процедура, тоді як процедура медіації є економічно ефективною, оперативною, конфіденційною.

Так, відповідно до Рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи від 14 травня 1981 року № К (81) 7 державам-членам Ради Європи щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя необхідно вживати заходів щодо полегшення чи заохочення, до примирення сторін чи дружнього врегулювання відносин до прийняття його до провадження у суді або в ході такого судового розгляду. Також Рекомендація (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами-приватними особами стосується таких альтернативних засобів, як: внутрішній розгляд, примирення, медіація, врегулювання шляхом переговорів та арбітраж.

На сьогодні в Україні в умовах розвитку використання альтернативних способів захисту в різних галузях права, у тому числі й в адміністративному, суб'єкти правовідносин дедалі частіше використовують альтернативні способи для врегулювання конфліктів, під якими розуміють сукупність певних прийомів та методів позасудового врегулювання конфліктів, унаслідок застосування яких сторони укладають угоду. Означення «альтернативний» вказує на основну ознаку, яка дозволяє

одразу відмежувати їх від способів процесуального характеру, які характерні для судової процедури. Альтернативний характер способів дає учасникам відносин додаткову можливість спробувати вирішити правовий конфлікт поза судом, незалежно від предмета конфлікту та сфери, у якій він виник, зокрема, йдеться про медіацію.

Автор вважає, що запровадження медіації в адміністративну процедуру необхідно починати із принципів адміністративної процедури в Законі України «Про адміністративну процедуру» [1]. Було б доцільним передбачити принцип «гарантування альтернативних засобів захисту», оскільки наявність альтернативної можливості в питанні вибору засобів захисту є логічною і відповідає європейським стандартам захисту прав та інтересів приватних осіб у відносинах з адміністративними органами. Зміст цього принципу розкривається шляхом надання можливості приватним особам використовувати не лише судовий та адміністративний спосіб захисту, а і сучасні альтернативні позасудові способи для врегулювання конфлікту, який виникає із суб'єктом владних повноважень під час адміністративного провадження. Йдеться про застосування медіації, яка набуває популярності не лише в приватній сфері, а й у публічній, зокрема у відносинах між приватними особами та адміністративними органами. Практика використання медіації в адміністративній процедурі впроваджена в Польщі і відображається як у принципах адміністративної процедури, так і в загальних положеннях про адміністративну процедуру.

Органи публічної адміністрації повинні прагнути до мирного врегулювання справи, якщо характер справи дозволяє спонукати сторони укласти угоду в межах проведення медіації. З 1 червня 2017 р. медіація стала частиною польської моделі юрисдикційного адміністративного провадження. Як прояв впровадження методів альтернативного вирішення спорів (АВС) у публічне право, вона спрямована на те, щоб ухвалити таке рішення, яке буде прийнятне для обох сторін (ст. 13, 96а-96п Кодексу адміністративного провадження). Закріплення положень про можливість використовувати медіацію в адміністративному провадженні є результатом «європеїзації польського адміністративного права», під яким розуміють процес впливу на національні правові системи законодавства ЄС та м'якого закону, прийнятого Радою Європи. Принцип мирного врегулювання відповідно до ст. 13 п. 1 Кодексу адміністративного провадження розкривається у можливості сторін використовувати медіацію для врегулювання

адміністративної справи. Органи публічної адміністрації (їх посадові особи) зобов'язані роз'яснювати переваги мирного врегулювання справи шляхом медіації [2].

Нововведенням Кодексу адміністративного провадження є положення про закріплення можливості органу публічного управління *ex officio* або сторони в ході розгляду справи звернутися до процедури медіації, якщо дозволяє характер справи (96 б). Якщо учасники процедури домовилися про проведення медіації, орган публічної адміністрації приймає рішення про передання справи на медіацію і відкладає розгляд справи на строк до двох місяців (96 е). Стадія розгляду адміністративної справи завершується прийняттям адміністративного акта або укладанням угоди (*zawarcie ugody*).

Адміністративний орган, в якому розглядається справа, повинен спонукати іншу сторону врегулювати справу шляхом медіації. Це, безперечно, певна форма посередництва *ex officio*, оскільки дії, спрямовані на переконання сторони укласти угоду, внесені в процес врегулювання справи, яка перебуває на розгляді адміністративного органу і є результатом його компетенції. Якщо сторони провадження погодилися на медіацію, орган публічного управління виносить рішення (у формі *postanowienie* - постанови) про передання справи на медіацію, у зв'язку з чим відкладає розгляд справи на строк до двох місяців. Проблема застосування медіації в адміністративному праві частіше за все розглядається в контексті конфліктів між фізичною особою та адміністративним органом (органом державної влади). Однак необхідно визнати, що сучасна адміністрація повинна не тільки приймати рішення про права й обов'язки особи (що іноді призводить до конфлікту з останнім), а й примиряти суб'єктів із конфліктуєчими інтересами. Проаналізувавши положення, які стосуються медіації та принципу мирного врегулювання справи, вважаємо, що польський законодавець урахував вимоги і рекомендації ЄС щодо використання медіації в адміністративних справах [3, с. 120].

Пропонуючи закріпити такий принцип для адміністративної процедури, ми розширюємо сферу можливостей учасників адміністративної процедури використанням медіації як альтернативного механізму адміністративному оскарженню з метою запобігти або врегулювати конфлікт (спір), який може виникнути з адміністративним органом у ході процедури, зокрема пов'язаний із прийняттям адміністративного акта. Вважаємо,

що в Законі України «Про адміністративну процедуру» необхідно передбачити та закріпити окреме положення про медіацію: умови та підстави проведення медіації в адміністративному провадженні, права та обов'язки медіатора, порядок проведення медіації та порядок виконання умов медіаційної угоди.

Особа не тільки повинна мати право на оскарження рішень, дій або бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження, але й мати право використати медіацію для врегулювання конфлікту (спору), який виник з адміністративним органом під час адміністративного провадження. Адміністративний орган зобов'язаний повідомляти про строки та порядок оскарження адміністративного акта, який за своїм характером може вплинути на права та законні інтереси особи. Адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про можливості врегулювання спору шляхом медіації. Запровадження альтернативних способів вирішення спорів для окремих категорій адміністративних справ є позитивним кроком, оскільки в громадян з'явиться можливість користуватися додатковим механізмом захисту порушеного права, де забезпечить плюралізм способів вирішення спорів поряд з адміністративним та судовим способами захисту. Застосування медіації в публічно-правовій сфері є обмеженим з огляду на специфіку адміністративно-правових відносин як відносин влади та підпорядкування, проте світова практика доводить, що медіація може бути ефективною у разі врегулювання спорів держави з приватними особами. Більше того, передумови для медіації, передбачені у ст. 124 Конституції України і в Кодексі адміністративного судочинства, де наголошується на тому, що законом може бути встановлений обов'язковий досудовий порядок вирішення спорів. Запровадження медіації було б прогресивним кроком, оскільки специфіка правового статусу суб'єкта владних повноважень, який зобов'язаний діяти лише у спосіб і в порядку, прямо встановленому законом, передбачає необхідність закріплення можливості медіації в Законі України «Про адміністративну процедуру» для того, щоб адміністративні органи були уповноважені застосовувати медіацію. Закріплення зазначеного положення може дати суттєвий поштовх у розвитку адміністративної медіації, зважаючи на прийняття Закону України «Про медіацію» 16.11.2021 року [4].

На нашу думку, запровадження в Законі України «Про адміністративну процедуру» медіації як принципу та альтернативи механізму адміністративного оскарження має такі переваги: 1) в учасників адміністративної процедури з'явиться додаткова можливість вибирати спосіб захисту своїх прав та інтересів у відносинах з адміністративним органом; 2) наближення до європейських стандартів у відносинах адміністративних органів та приватних осіб відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2001) державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами-приватними особами; 3) приведення законодавства України у відповідність до норм європейського права щодо розвитку альтернативних способів вирішення справи; 4) закріплення повноважень адміністративних органів використовувати процедуру медіації в адміністративній процедурі.

Конвергенція моделей адміністративної процедури різних поколінь відбувається саме через принципи, які є основоположними орієнтирами в напрямі її розвитку та вдосконалення механізму її правового регулювання. Основні принципи, на яких ґрунтується польське адміністративне провадження, - результат діяльності судів, однак є принципи, в яких простежується вплив законодавства ЄС: принцип інформування сторін, активної участі сторони у провадженні, мирного врегулювання, про які йшлося вище.

**Висновок.** Вважаємо, що в Законі України «Про адміністративну процедуру» необхідно не тільки закріпити в переліку принципів принцип альтернативних засобів захисту, а й одночасно розробити у загальних положеннях про адміністративне провадження механізм його реалізації, зокрема: підстави та умови застосування медіації, вимоги до форми об'єктивізації результатів медіації та правові наслідки для сторін. Пропонуємо доповнити Закон України «Про адміністративну процедуру» положенням про обов'язковий адміністративний порядок оскарження акта перед зверненням до суду, а також про можливість учасників адміністративного провадження використовувати медіацію для врегулювання конфлікту з адміністративним органом, який може виникати під час розгляду адміністративної справи в адміністративному провадженні як альтернативний механізм адміністративному оскарженню.

**Література**

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 16.11.2021 р. № 3475. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834).

2. Kodeks postępowania administracyjnego : Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. ISAP - Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168>.

3. Łaszczyca G., Matan A., Martysz C. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. T. 1: Komentarz do art. 1-103. Warszawa : Lex a Wolters Kluwer business, 2010. 260 p.

4. Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 р. № 1875-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1875-20>.

**Маркова О. О.**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри юридичних дисциплін  
Сумської філії  
Харківського національного університету  
внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0001-9970-0944