

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ, ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ПРАВА

УДК 347.965.42

*Ольга Мельничук*

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,  
завідувач кафедри публічно-правових дисциплін,  
доктор юридичних наук, професор  
e-mail: olha\_melnychuk@vspu.edu.ua

*Олексій Саліхов*

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,  
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
e-mail: alexey\_vn@ukr.net

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕДІАЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті висвітлено правове регулювання медіації у публічному управлінні. Вказано, що розвиток законодавства про медіацію свідчить про поступ держави у напрямі запровадження альтернативних заходів для полегшення доступу до правосуддя, налагодження партнерської взаємодії між органами публічної влади та приватними особами.

Суттєвий вплив на розвиток медіації як інструменту, що забезпечує ефективність вирішення правових спорів, справила Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. З метою імплементації її положень про реалізацію права на справедливий суд і права на ефективний засіб правового захисту Комітетом Міністрів Ради Європи було прийнято низку рекомендацій.

Для впровадження інституту медіації у сфері публічного управління важливе значення має Рекомендація Рес (2001) 9 державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами від 5 вересня 2001 р. Ухвалення цього документу сприяло зародженню інституту адміністративної медіації. Для кращого виконання і розуміння цієї Рекомендації Європейська комісія з ефективності правосуддя ухвалила Керівні принципи, в яких наголошувала на ролі держав-учасниць, їх адміністративних органів, суддів, адвокатів щодо вжиття заходів до впровадження медіації.

Ратифікація Верховною Радою України міжнародних нормативно-правових актів і прийняття рамкового Закону України «Про медіацію», яким внесено доповнення до низки кодексів та інших законів у частині застосування медіації, створили юридичні підстави для її легалізації у публічному управлінні.

*Ключові слова:* медіація, альтернативний спосіб, вирішення спорів, публічне управління, публічно-правовий спір.

*Olha Melnychuk, Oleksii Salikhov*

### LEGAL REGULATION OF MEDIATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

In this article the legal regulation of mediation in public administration is highlighted. It is indicated that the development of legislation on mediation shows the progress of the state in the direction of introducing alternative measures to facilitate access to justice, establishing partnership interaction between public authorities and private individuals.

First of all, the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of November 4, 1950 had a significant impact on the development of mediation as a tool that ensures the effectiveness of resolving legal disputes. In order to implement its provisions regarding the right to a fair trial and the right to an effective remedy, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a number of recommendations.

Recommendation Res (2001) 9 to member states on alternatives to judicial review of disputes between administrative bodies and private parties dated September 5, 2001 is of great importance to implement the mediation institution in the field of public administration. The adoption of this document contributed to the establishment of the administrative mediation institute. For a better implementation and understanding of this Recommendation, the European Commission for the Efficiency of Justice adopted the Guidelines, which focused on the role of participating states, their administrative bodies, judges, and lawyers in taking measures to implement mediation.

The ratification of international legal acts and the adoption of the framework Law of Ukraine «On Mediation» by the Verkhovna Rada of Ukraine, which were supplemented to a number of codes and other laws regarding the application of mediation, created legal grounds for its legalization in public administration

*Key words:* mediation, alternative method, dispute resolution, public administration, public legal dispute.

**Постановка проблеми.** З метою покращення доступу осіб до правосуддя і більш ефективного вирішення публічно-правових спорів у демократичних, правових державах усе частіше застосовуються альтернативні способи, із-поміж яких чільне місце займає медіація. Демократизація суспільних процесів в Україні, яка продовжується навіть в умовах війни, а також результативність і перевага альтернативних способів вирішення спорів актуалізують роль медіації, зокрема і в публічному управлінні.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** Не випадково останнім часом зростає науковий інтерес до питань застосування медіації у різних сферах суспільного життя і все більш переконливою стає думка про її спроможність і в розв'язанні публічно-правових спорів. Проблеми застосування медіації у публічному управлінні присвятили свої дослідження такі науковці: М. Андрієнко, Є. Бородін, А. Бортнікова, І. Жукова, А. Каршиєва, В. Кафарський, З. Красіловська та ін. Однак наразі недостатньо приділено уваги питанню правових основ медіації у публічному управлінні, що вказує на необхідність студіювання у цьому напрямі.

**Метою статті** є розкриття правового регулювання медіації у публічному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Легальне функціонування інституту медіації забезпечується європейськими стандартами і національним законодавством. Передусім суттєвий вплив на розвиток медіації як інструменту, що забезпечує ефективність вирішення правових спорів, справила Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. З метою імплементації її положень щодо реалізації права на справедливий суд і права на ефективний засіб правового захисту Комітетом Міністрів Ради Європи було прийнято низку рекомендацій. Маємо на увазі Рекомендацію № R (81) 7 державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя від 14 травня 1981 р. (закликається «вжити заходів, що заохочують застосування примирення сторін і медіації» [14]), а також Рекомендацію № R (86) 12 щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах від 16 вересня 1986 р. (заохочується «застосування дружнього врегулювання спорів чи в позасудовому порядку в цілому, чи ж до початку судового процесу або в його ході» [15]).

Комітет Міністрів Ради Європи обґрунтовано закликав упроваджувати медіацію для пришвидшення вирішення сімейних, цивільних, кримінальних справ. З цією метою він ухвалив відповідні рекомендації: Рекомендація № R (98) 1 державам-членам щодо медіації в сімейних справах [16], Рекомендація № R (99) 19 державам-членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах [17] Рекомендація Res (2002) 10 державам-членам щодо медіації в цивільних справах [18].

Для впровадження інституту медіації у сфері публічного управління важливе значення має Рекомендація Res (2001) 9 державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами від 5

вересня 2001 р. [19] (далі – Рекомендація Rec (2001) 9). Вважаємо, що ухвалення цього документу сприяло становленню інституту адміністративної медіації.

7 грудня 2007 р. Європейська комісія з ефективності правосуддя (СЕРЕJ) ухвалила Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами [2] (далі – Керівні принципи). Цей документ не є обов'язковим для держав-учасниць, однак він виконує інтерпретаційну функцію і був ухвалений з метою кращого розуміння і застосування Рекомендації Rec (2001) 9.

Європейська комісія з ефективності правосуддя у Керівних принципах акцентувала увагу на ролі держав-учасниць, їх адміністративних органів, суддів, адвокатів щодо вжиття заходів до впровадження альтернативних судовому розгляду моделей врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами. Головна місія у впровадженні альтернативних способів вирішення спорів, зокрема й медіації, відводиться власне державам та їхнім органам публічної влади. Першочергово держава, в особі відповідних органів публічної влади, має повноваження щодо законодавчого визначення правових засад адміністративної медіації і наділена необхідними ресурсами для того, щоб заохочувати до застосування цього інституту. В документі рекомендується органам публічної влади «давати згоду на застосування існуючого альтернативного методу розв'язання спору, коли цього вимагає приватна сторона, окрім випадків, коли така процедура суперечить публічному інтересу або приватна особа зловживає нею» [2].

Практичне втілення медіації у публічному управлінні, її популяризація у суспільстві залежить ще й від законодавчо закріплених повноважень суддів і адвокатів, від їхніх можливостей і позицій. Тому судді повинні мати «повноваження рекомендувати сторонам методи, альтернативні судовому розгляду, зокрема процедуру примирення, медіацію та переговори з метою врегулювання, і проводити відповідні інформаційні заходи» [2]. Адвокати мають пропонувати сторонам застосовувати в досудовому порядку альтернативні способи вирішення спорів. Вважаємо, що законодавчо закріплене право суддів і адвокатів рекомендувати сторонам використовувати медіацію у публічному управлінні, де однією із сторін обов'язково є суб'єкт владних повноважень, сприятиме розвитку цього інституту.

Розвиток адміністративної медіації залежить від результативності застосування цього інструменту під час розв'язання спорів, на що безпосередньо впливають компетентності медіаторів. Тому в Керівних принципах належне місце відводиться питанню кваліфікації нейтральних посередників та якості послуг, що надаються ними. Для забезпечення якості послуг необхідно, щоб в державах-членах розроблялися адекватні навчальні програми на основі спільних стандартів навчання. У цьому документі перераховано мінімальні вимоги щодо змісту програми підготовки нейтральних посередників та акредитації нейтральних посередників, необхідності розробки спільних міжнародних критеріїв для цієї процедури та спеціального кодексу поведінки медіаторів у альтернативному розв'язанні спорів між адміністративними органами і приватними сторонами.

У Керівних принципах акцентується увага на доступності альтернативних способів розв'язання адміністративних спорів. Вказується, що на доступність безпосередньо впливатиме поміркована вартість послуги та законодавче врегулювання питання ризику закінчення чи призупинення строку давності, що не повинно перешкоджати сторонам застосовувати процедуру медіації.

У нашій державі ратифікація Верховною Радою України Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, стимулювала застосування альтернативних способів вирішення адміністративно-правових спорів. Оскільки Україна взяла на себе зобов'язання узаконити механізми, спрямовані «на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією» [9, ст. 14]. Цей припис повною мірою відповідає ст. 55 Конституції України, яка гарантує кожному «право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів

державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [4, ч. 2 ст. 55] та надає право «будь-якими не забороненими засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [4, ч. 6 ст. 55]. Застосування альтернативних способів під час врегулювання спорів визначається у ст. 124 Конституції України, в якій вказано, що «законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок врегулювання спору» [4, ч. 4 ст. 124].

Конституційні засади знайшли своє втілення у національних документах стратегічного змісту. Так у Національній стратегії у сфері прав людини закріплено, що розв'язання проблеми забезпечення права на справедливий суд має здійснюватися шляхом запровадження доступної та ефективної системи позасудових засобів захисту прав людини, альтернативних способів вирішення спорів, зокрема медіації [8]. У Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки одним із напрямів покращення доступу до правосуддя є розвиток інституту медіації, а також встановлення для окремих, визначених законом, категорій справ обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів з використанням медіації та інших практик [12].

На розвиток конституційного припису щодо досудового порядку врегулювання спорів спрямований Закон України «Про медіацію», який «визначає 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» [7]. Цим законом було внесено доповнення до низки кодексів та інших законів, зокрема до Кодексу адміністративного судочинства України. У такий спосіб було узаконено медіацію як позасудову процедуру, за допомогою якої врегульовуються адміністративно-правові спори. Відтак законодавець поклав край науковим дискусіям щодо медіабельності адміністративно-правових спорів.

В аспекті нашого дослідження важливо, що цим законом доповнено Земельний кодекс України статтею 158<sup>1</sup> «Врегулювання земельних спорів шляхом медіації» [1, ст. 158<sup>1</sup>] і Кодекс законів про працю України статтею 222<sup>1</sup> «Врегулювання трудових спорів шляхом медіації» [3, ст. 222<sup>1</sup>]. Відтак законодавчими змінами узаконено медіацію як альтернативний спосіб вирішення земельних і трудових спорів.

Через внесення доповнень до Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» суб'єкти соціальної роботи отримали право «пропонувати вирішення спорів, що виникають у об'єктів соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю, шляхом медіації» [11, абз. 8 ч. 1 ст. 13]. У контексті надання соціальних послуг необхідно вказати, що Законом України «Про медіацію» було доповнено пунктом 18 частину 6 статті 16 Закону України «Про соціальні послуги», відповідно до якого медіація визнається базовою соціальною послугою [10, ч. 6 ст. 16]. Ще раніше для визначення «змісту, обсягу, умов та порядку надання медіації, як соціальної послуги посередництва для суб'єктів різних форм власності та господарювання, які надають таку послугу» наказом Міністерства соціальної політики України від 17 серпня 2016 року № 892 було затверджено «Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації)» [6]. У Законі України «Про безоплатну правову допомогу» визначено, що «первинна безоплатна правова допомога включає такий вид правової послуги, як надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації» [5, п. 4 ч. 2 ст. 7].

З метою стимулювання розвитку інституту медіації законодавець включив до Закону України «Про судовий збір» норму щодо повернення 60 відсотків судового збору, сплаченого при поданні позову, в разі якщо домовленості про укладення мирової угоди, відмову позивача від позову або визнання позову відповідачем досягнуто сторонами за результатами проведення медіації. А в разі якщо домовленості про укладення мирової угоди, відмову позивача від позову або визнання позову відповідачем досягнуто сторонами за результатами проведення медіації – 60 відсотків судового збору, сплаченого при поданні відповідної апеляційної чи касаційної скарги [13, ст. 7].

**Висновки.** Розвиток законодавства про медіацію свідчить про поступ держави у напрямі запровадження альтернативних заходів для полегшення доступу до правосуддя, налагодження партнерської взаємодії між органами публічної влади та приватними особами. Ратифікація Верховною Радою України міжнародних нормативно-правових актів і прийняття рамкового Закону України «Про медіацію» створили юридичні підстави для легалізації медіації у публічному управлінні. Законодавчо закріплене право застосовувати медіацію у публічному управлінні, де однією із сторін правового спору є суб'єкт владних повноважень, сприятиме розвитку цього інституту.

**Список використаних джерел:**

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
2. Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами-приватними особами, ухвалено Європейською комісією з ефективності правосуддя 7 грудня 2007 р. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-for-a-better-implementation-of-the-existing-recommendation-/16809ede90>.
3. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971 р. Додаток до № 50. Ст. 375.
4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 14.
5. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 р. № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст.577.
6. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації): Наказ Міністерства соціальної політики України від 17 серпня 2016 року №892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16#Text>.
7. Про медіацію: Закон України від 16 листопада 2021 р. № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 7. Ст.51.
8. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021?find=1&text=%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021?find=1&text=%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96#w1_1).
9. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст.2021.
10. Про соціальні послуги: Закон України від 7 січня 2019 р. № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст.73.
11. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: Закон України від 21 червня 2001 р. № 2558-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №42. Ст. 213.
12. Про стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021?find=1&text=%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021?find=1&text=%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96#w1_1).
13. Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 87.
14. Рекомендація № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 68 засіданні заступників міністрів 14 травня 1981 року. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/08.pdf>.
15. Рекомендація № R (86) 12 щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах, ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на

399 засіданні заступників міністрів 16 вересня 1986 року. URL: [http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014\\_5.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_5.pdf).

16. Рекомендація № R (98) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо медіації в сімейних справах, ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 616 засіданні заступників міністрів 21 січня 1998 року. URL: [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20E2%84%96%20R%20\(98\)%201.pdf](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20E2%84%96%20R%20(98)%201.pdf).

17. Рекомендація № R (99) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам - членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах, прийнято Комітетом міністрів на 679-й зустрічі представників Комітету від 15 вересня 1999 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_828#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_828#Text).

18. Рекомендація Rec (2002) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо медіації в цивільних справах, ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 808 засіданні заступників міністрів 18 вересня 2002 року. URL: [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20\(2002\)%2010.pdf](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20(2002)%2010.pdf).

19. Рекомендація Rec (2001) 9 державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами від 5 вересня 2001 р. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec\\_2001\\_9\\_2001\\_09\\_05.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf).