

УДК 342:061.1ЄС](477:44)
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2023.12>

Є. В. Михайловська

orcid.org/0000-0001-6814-8843

*доктор філософії за спеціальністю 081 Право,
заступник завідувача кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки*

Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

А. І. Тарасенко

orcid.org/0009-0000-1247-4180

студентка II курсу

Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ФРАНЦІЇ З УРАХУВАННЯМ ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТОРУ

Вступ. У європейському адміністративному просторі поширення та розвиток інституту медіації у вирішенні адміністративно-правових спорів та конфліктів пов'язують з Рекомендацією (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами-особами від 05.09.2001 року, яка визначає, що «широке використання альтернативних способів врегулювання адміністративних спорів дасть змогу підійти до розв'язання цих проблем і наблизить адміністративні органи до громадськості» [2]. Медіація – це альтернативний спосіб вирішення спорів, який передбачає участь третьої сторони – медіатора, який допомагає сторонам досягти взаємної згоди. У сфері адміністративного права медіація може застосовуватися для вирішення різних спорів та конфліктів, а саме: суперечок між громадянами та публічними органами; спорів про земельні ділянки; для врегулювання спірних питань щодо видачі дозволів або ліцензій, справ пов'язаних із порушенням прав надання публічних послуг тощо.

Постановка проблеми. В адміністративних судах ведеться узагальнення статистичних показників більше ніж по 140 категоріям адміністративних справ. За результатами аналізу базових показників роботи адміністративних судів прослідковується тенденція до зростання кількості справ, які надходять до суду протягом року. Відповідно до порівняльного аналізу річних показників роботи окружних адміністративних судів за 2019 та 2022 роки, в більшості судів зберігається динаміка до зростання кількості справ, що надходять до суду, в деяких випадках цей показник сягає 20–30% або у абсолютному виразі збільшення сягає 4000-5000 справ на рік [2], що призводить до збільшення строків судового розгляду справ, перевантаження суддів,

накопичення справ та, зрештою, до обмеження доступу до правосуддя. Саме медіація є тим альтернативним способом вирішення різних конфліктів та спорів, який передбачає участь третьої сторони – медіатора, що допомагає сторонам досягти взаємної згоди, в адміністративному праві медіаційна процедура може застосовуватися для вирішення спорів, які виникають між суб'єктами адміністративно-правових відносин, зокрема між громадянами, юридичними особами та органами публічної адміністрації.

Інститут медіації в галузі адміністративного права має за мету сприяти ефективному вирішенню адміністративних спорів, зниженню навантаження на судову систему та покращенню якості правосуддя.

Аналіз останніх досліджень. До дослідженням деяких аспектів функціонування та регулювання інституту медіації в Україні та Франції з урахуванням вимог Європейського адміністративного простору зверталися наступні науковці: Бліхар М. М., Самотуга А. В., Озерський І. В., Кармаза О. О., Туманянц А. Р., Фомін Ю. В., Шинкар Т. І. та інші.

Мета статті. полягає у дослідженні та проведенні порівняльно-правового аналізу ключових аспектів функціонування та регулювання інституту медіації в Україні та Франції з урахуванням вимог Європейського адміністративного простору в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу статті. Європейський адміністративний простір покликаний сприяти розвитку демократії, захисту прав людини та обміну кращими практиками в сфері адміністративної діяльності та надання адміністративних послуг, допомагає забезпечити ефективне використання ресурсів та підвищення якості життя громадян у всіх європейських країнах світу.

Європейський адміністративний простір – це система юридичних норм та стандартів, вироблених в рамках європейських регіональних організацій, міжнародного та національного механізмів їх реалізації у національних правових системах європейських держав, розроблена з метою однакової реалізації прав громадян та юридичних осіб, забезпечення якісного надання адміністративних послуг, регулювання відносин між адміністративною системою та громадянами [1], саме Європейський адміністративний простір забезпечує досягнення спільних стандартів якості та ефективності в наданні адміністративних послуг, сприяє встановленню прозорих та рівних умов для громадян та підприємств у всіх країнах Європи.

Велика кількість судових справ та в деяких державах постійне зростання їх числа можуть послабити спроможність судів, правочинних щодо адміністративних справ, розглядати справи в межах розумного строку за змістом статті 6(1) Європейської конвенції з прав людини [3], Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи Res (2001) 9, є важливим документом, який містить поради та вказівки для урядів країн-членів Ради Європи, реалізація яких має сприяти зміцненню правової держави і захисту основних прав і свобод людей, та налагодженню співпраці та обміну досвідом між країнами Європи у сфері законодавства та політики.

У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи Res (2001) 9, наголошено на перевагах альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами та рекомендовано урядам держав-членів сприяти використанню альтернативних засобів для врегулювання спорів між адміністративними органами й сторонами приватними особами, таких, як внутрішній перегляд, примирення й медіація, урегулювання шляхом переговорів та арбітраж [2; 3].

Медіація, посередництво, добровільна угода вже досить давно застосовуються у Франції. Але спочатку вони не були повсюдною практикою через брак юридичної культури розв'язання конфліктів [4], аналогічною була практика щодо використання альтернативних способів врегулювання спорів і в Україні. Однак, на сьогоднішній день спостерігається зростання інтересу до медіації та посередництва в суспільстві як у Франції, так і в Україні, багато людей все більше віддають перевагу саме цим альтернативним методам вирішення конфліктів та спорів, це безпосередньо пов'язано з можливостями інформатизації сучасного суспільства та підвищенням рівня свідомості про переваги та ефективність процедур альтернативних способів врегулювання спорів

Ефективність медіації полягає в тому, що вона базується на інтересах сторін. Медіація не

завжди може завершитися консенсусом, але за наслідками цієї процедури сторони будуть розуміти причини виникнення їхнього конфлікту та власні вимоги, які вони ставили в рамках медіаційного процесу [5].

В Україні впровадження інституту медіації саме до галузі адміністративного права є відносно новим процесом, що безпосередньо пов'язано з Законом України «Про медіацію», який був прийнятий лише у 2021 році, цей закон передбачає можливість застосування медіації до спорів, які виникають у сфері публічних відносин, у тому числі до спорів між громадянами та органами публічної адміністрації, встановлює, що медіація є добровільною, конфіденційною та конфліктоспроможною процедурою, яка спрямована на досягнення сторонами взаємоприйняттого рішення про врегулювання конфлікту. Сторонами медіації можуть бути фізичні або юридичні особи, які є учасниками конфлікту. Медіатором може бути фізична особа, яка пройшла базову підготовку медіатора в Україні або за кордоном [7].

У Франції інститут медіації в галузі адміністративного права функціонує вже протягом декількох десятиліть, у 2008 році, вперше було запроваджено посаду медіатора міста Париж, яка на сьогоднішній день має назву «міський омбудсмен», ця інституція визначається, як незалежний орган, відповідальний за покращення відносин громадян з муніципальною владою, що активно втручається в спори між містянами та муніципальними службами, намагаючись запропонувати найбільш прийнятний, консенсусний варіант для мирного вирішення конфліктів та спорів. Подібна новація не обмежилася тільки столицею, у 2013 році було створено Асоціацію медіаторів територіальних громад, видано Білу книгу з медіації в межах програми Collectif Médiation («Місцева медіація»), регламентовано статус місцевих медіаторів, в межах закону № 2019-1461 від 27 грудня 2019 року [8], ці заходи були спрямовані на розвиток та регламентацію медіаційних послуг для розв'язання конфліктів та спорів на місцевому рівні.

Медіація в адміністративному праві має ряд переваг, зокрема: вона є добровільною та конфіденційною; дозволяє швидко та ефективно вирішити спір; дозволяє сторонам досягти взаємної згоди, яка є прийнятною для обох сторін; сприяє зниженню навантаження на судову систему. Однак існують і деякі обмеження застосування медіації в адміністративному праві, зокрема: вона не може застосовуватися до спорів, які виникають між суб'єктами владних повноважень; не може застосовуватися до спорів, які стосуються виборчого процесу та референдуму. Для ефективного застосування медіації в адміністратив-

ному праві необхідно: удосконалити законодавче регулювання медіації в адміністративному праві; підвищити рівень обізнаності учасників адміністративно-правових відносин про медіацію; забезпечити підготовку та підвищення кваліфікації медіаторів, які будуть проводити медіацію в адміністративних справах [9].

Аналізуючи ключові принципи, що забезпечують функціонування інституту медіації, необхідно зазначити, що одним із найважливіших принципів медіації є добровільність, це означає, що сторони спору мають право самостійно вирішити, чи брати участь у медіації, і можуть припинити участь у будь-який момент. Добровільність забезпечує довіру сторін до процесу медіації та його результатів. Іншим важливим принципом медіації є конфіденційність, це означає, що інформація, яка обговорюється в процесі медіації, не може бути розголошена без згоди сторін. Конфіденційність сприяє відкритості та прозорості медіації, а також захищає інтереси сторін. Додатковими принципами, що забезпечують функціонування інституту медіації є такі принципи як: незалежність, нейтральність і безпристрасність медіатора, рівність, добросовісність та співпраця сторін процесу медіації [10]. Дотримання цих принципів дозволяє ефективно вирішувати конфлікти за допомогою медіації та забезпечує включення всіх зацікавлених сторін у процес розв'язання спорів.

Інститут медіації в галузі адміністративного права в Україні та Франції має ряд особливостей, серед яких необхідно відзначити, те що: по-перше, в Україні наявна можливість застосування медіації до більш широкого спектру спорів, ніж у Франції, медіаційна процедура може застосовуватися до більшості спорів, які виникають у сфері публічних відносин, а у Франції – лише до визначеної законодавством категорії спорів, законодавство Франції передбачає можливість застосування медіації до спорів, які виникають у сфері надання адміністративних послуг, а також у сферах охорони навколишнього середовища та охорони здоров'я тощо. По-друге, медіація в Україні є не обов'язковою, а от у Франції – може бути обов'язковою в окремих випадках. Законодавством передбачено створення спеціальної мережі медіаторів, які мають пройти відповідну підготовку та відповідати певним вимогам. Медіатори, які є членами мережі, можуть надавати свої послуги безкоштовно або за плату, яка визначається сторонами медіації [11]. Наразі в Україні діє також ряд професійних об'єднань медіаторів, саме професійні об'єднання медіаторів в Україні мають важливе значення для розвитку інституту медіації у країні, асоціації об'єднують професіоналів у галузі медіації з метою просування та розвитку медіаційної практики в Україні.

У законодавстві України та Франції регламентовано організацію роботи та статус медіатора. У Франції правовий статус медіатора в галузі адміністративного права визначається Кодексом адміністративного судочинства (Code de justice administrative). Робота медіатора полягає в наданні підтримки особам, які оскаржують рішення державних органів, а також у посередництві між ними і державним органом для укладення мирової угоди. Медіатор також уповноважений вести розслідування й отримувати будь-яку інформацію і пояснення, що стосуються його роботи, від державних органів і має у своєму розпорядженні в кожному департаменті своїх представників [12], медіатор зобов'язаний: бути неупередженим і незалежним від сторін; допомагати сторонам досягти взаємної згоди; поважати права та інтереси сторін; зберігати конфіденційність інформації, отриманої від сторін під час медіації; звітувати перед органом, який призначив його для проведення медіації. Бажаним результатом медіації є укладення угоди, яка є обов'язковою для виконання сторонами. Угода надсилається до адміністративного суду, який приймає рішення про її затвердження. Послугу медіації надають асоціації, які спеціалізуються на вирішенні адміністративних спорів. Робота асоціацій оплачується за рахунок сторони, яка ініціює медіацію. Послуга медіації може бути платною або безкоштовною. Навчання медіаторів у Франції не є обов'язковим, але більшість медіаторів пройшли ґрунтовну підготовку. Відповідальність медіатора полягає у тому, що медіатор несе цивільну, кримінальну та адміністративну відповідальність за порушення своїх прав та обов'язків.

Медіація у Франції включає три основні етапи: *підготовчий етап*: обмін інформацією між сторонами, визначення предмета спору, аналіз інтересів сторін; *етап медіації*: безпосередньо процедура примирення та укладання угоди; *затвердження угоди судом*: адміністративний суд приймає рішення про затвердження угоди.

Відповідно до законодавства України медіатор має право: самостійно визначати порядок проведення медіації; залучати до проведення медіації інших осіб, які мають необхідні знання та досвід; відмовлятися від проведення медіації, якщо він вважає, що вона неможлива або недоцільна; не розголошувати інформацію, отриману від сторін під час медіації, без їхньої згоди; отримувати компенсацію за свою роботу. Медіатор повинен бути неупередженим і незалежним від сторін; допомагати сторонам досягти взаємної згоди; поважати права та інтереси сторін; зберігати конфіденційність інформації, отриманої від сторін під час медіації; не розголошувати інформацію про результати медіації без згоди сторін.

Медіатор в Україні так само як і у Франції несе цивільну, кримінальну та адміністративну відповідальність за порушення своїх прав та обов'язків [7].

Основні етапи медіації в галузі адміністративного права в Україні: *підготовчий етап*: на цьому етапі медіатор знайомиться з сторонами конфлікту, їхніми інтересами та цілями. Він також визначає, чи є медіація можливою та доречною в даній ситуації; *етап встановлення довіри*: на цьому етапі медіатор допомагає сторонам конфлікту побудувати довіру один до одного. Це важливо для того, щоб медіація була ефективною; *етап обміну інформацією*: на цьому етапі сторони конфлікту обмінюються інформацією про свої інтереси та цілі. Медіатор допомагає їм зрозуміти позиції один одного; *етап пошуку рішень*: на цьому етапі сторони конфлікту спільно шукають рішення, яке б задовольняло інтереси всіх сторін. Медіатор допомагає їм у цьому процесі; *етап досягнення домовленості*: на цьому етапі сторони конфлікту досягають домовленості про вирішення конфлікту. Медіатор допомагає їм оформити цю домовленість; *етап виконання домовленості*: на цьому етапі сторони конфлікту виконують домовленість, яку вони досягли під час медіації. Медіатор може допомогти їм у цьому процесі.

Загалом, медіація є доцільним альтернативним способом вирішення конфліктів та спорів, відносно судових процедур, що забезпечує при цьому сторонам більш активну участь у процесі прийняття рішень з врахуванням їхніх інтересів. До основними переваг вирішення конфліктів і спорів за допомогою медіаційних процедур у адміністративних справах можна віднести: вирішення спору з врахуванням розумних строків; зменшення навантаження на судову систему; залучення сторін до процесу вирішення спору; можливість досягти справедливого та прийняттого для обох сторін результату. До основних недоліків медіаційних процедур у адміністративних справах можна віднести: можливість уникнення адміністрацією відповідальності; необхідність залучення додаткових ресурсів; неналежний рівень підготовки медіаторів. Медіація у адміністративних справах є ефективним механізмом вирішення спорів, який має як переваги, так і недоліки. Для того, щоб медіація була ефективною, необхідно забезпечити належну підготовку медіаторів та залучення до процесу обох сторін спору.

Висновки. Медіація стає все більш популярною в Європі, оскільки вона сприяє зменшенню навантаження на суди та розширенню доступу до юстиції. Шляхом участі в медіаційному процесі, сторони можуть уникнути довгих та витратних судових процедур, а також

зберегти добрі відносини між собою. Медіація дозволяє оперативно та ефективно вирішувати адміністративні спори, що сприяє підвищенню ефективності адміністративної системи. Крім того, медіація дозволяє сторонам спору знайти взаємоприйнятне рішення, яке повністю задовольняє їхні інтереси. Основними тенденціями розвитку інституту медіації в галузі адміністративного права в Україні та Франції є: зростання популярності медіації як альтернативного способу вирішення адміністративних спорів; розширення сфери застосування медіації в адміністративних справах; створення спеціальної мережі медіаторів, які мають пройти відповідну підготовку, ці мережі (об'єднання) розробляють власні стандарти діяльності медіаторів, здійснюють сертифікацію медіаторів та сприяють розвитку інституту медіації в країні.

Загалом, можна констатувати те, що як в Україні так і у Франції вже склалася певна законодавча база, яка визначає основні засади діяльності медіаторів в країні, медіаційна процедура є ефективним інструментом вирішення адміністративних спорів, яка буде продовжувати розвиватися враховуючи вимоги Європейського адміністративного простору.

Література

1. Фомін Ю. В. Особливості формування Європейського адміністративного простору. *Форум права*. 2011. № 1. С. 1059-1064. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
2. Медіація в адміністративних справах. *Проект Право-Justice, ЄС*. 2021. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/611/cc9/61d/611cc961d4853230712969.pdf>
3. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf
4. Озерський І. В. Актуальні проблеми медіації в юрисдикційному процесі України : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2020. 248 с.
5. Туманянц А. Р. Медіація в сучасній європейській практиці: досвід Франції та Бельгії. *Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб.* Харків, 2007. Вип. 90. С. 166 – 170.
6. Роль медіації, її розвиток в Україні сьогодні й точки перетину із судочинством. *Верховний Судом. Проектом ЄС «Право-Justice»*. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1512317>
7. Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text>
8. Самотуга А.В. Муніципальна медіація: досвід Франції. *Медіація як спосіб вирішення приватно- та публічно-правових спорів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Дніпро : ДДУВС, 2022. С. 264-266
9. Бліхар М. М. Медіація як спосіб вирішення адміністративних спорів. Підприємство, господарство і право. Адміністративне право і процес. 2020. № 10. С. 78-82.

10. Кармаза О.О. Інститут медіації: основні концепції розвитку. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 2. С. 24 – 28.

11. Pierre Jung. Quelques réflexions sur la médiation dans le domaine de la santé. *Journal de droit de la santé et de l'assurance maladie*, 2022, 35.(hal-03989053)

12. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів. 2018. 24 с.

Анотація

Михайловська Є. В., Тарасенко А. І. Порівняльно-правовий аспект функціонування та регулювання інституту медіації в Україні та Франції з урахуванням вимог Європейського адміністративного простору. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню ключових аспектів функціонування та регулювання інституту медіації в Україні та Франції з урахуванням вимог Європейського адміністративного простору в умовах сьогодення. В статті проаналізовано наявну судову практику з вищевказаного питання в Україні.

Встановлено, що інститут медіації в галузі адміністративного права має за мету сприяти ефективному вирішенню адміністративних спорів, зниженню навантаження на судову систему та покращенню якості правосуддя.

Акцентовано увагу на тому, що саме Європейський адміністративний простір забезпечує досягнення спільних стандартів якості та ефективності в наданні адміністративних послуг, сприяє встановленню прозорих та рівних умов для громадян та підприємств у всіх країнах Європи.

Сформульовано висновок щодо того, що на сьогоденній день спостерігається зростання інтересу до медіації та посередництва в суспільстві як у Франції, так і в Україні, багато людей все більше віддають перевагу саме цим альтернативним методам вирішення конфліктів та спорів, це безпосередньо пов'язано з можливостями інформатизації сучасного суспільства та підвищенням рівня свідомості про переваги та ефективність процедур альтернативних способів врегулювання спорів.

Проаналізовано ключові принципи, що забезпечують функціонування інституту медіації, а саме добровільність та конфіденційність, та встановлено що саме дотримання цих принципів дозволяє ефективно вирішувати конфлікти за допомогою медіації та забезпечує включення всіх зацікавлених сторін у процес розв'язання спорів.

Запропоновано основні переваги вирішення конфліктів і спорів за допомогою медіаційних процедур у адміністративних справах до яких можна віднести: вирішення спору з врахуванням розумних строків; зменшення навантаження на судову систему; залучення сторін до процесу вирішення спору; можливість досягти справедливого та прийняттого для обох сторін результату. Та основні недоліки медіаційних процедур у адміністративних справах, до яких можна

віднести: можливість уникнення адміністрацією відповідальності; необхідність залучення додаткових ресурсів; неналежний рівень підготовки медіаторів.

Ключові слова: інститут медіації в Україні, Європейський адміністративний простір, принципи медіації, регулювання медіаційних процедур в Україні та Франції, медіація в галузі адміністративного права.

Summary

Mykhailovska Ye. V., Tarasenko A. I. Comparative Legal Aspects of Functioning and Regulation of the Mediation Institute in Ukraine and France with Consideration of the Requirements of the European Administrative Area. – Article.

The article is devoted to the study of key aspects of the functioning and regulation of the mediation institute in Ukraine and France, taking into account the requirements of the European Administrative Area in the current conditions. The article analyses the existing case law on the above issue in Ukraine.

The author establishes that the institution of mediation in the field of administrative law aims to facilitate the efficient resolution of administrative disputes, reduce the burden on the judicial system and improve the quality of justice.

The author emphasises that it is the European Administrative Area, which ensures the achievement of common standards of quality and efficiency in the provision of administrative services, and promotes transparent and equal conditions for citizens and businesses in all European countries.

The author concludes that today there is a growing interest in mediation and mediation in society both in France and in Ukraine, and many people increasingly prefer these alternative methods of conflict and dispute resolution, which is directly related to the possibilities of informatisation of modern society and an increased awareness of the benefits and effectiveness of alternative dispute resolution procedures.

The author analyses the key principles, which ensure the functioning of the mediation institution, namely, voluntariness and confidentiality, and establishes that it is precisely compliance with these principles, which allows for effective conflict resolution through mediation and ensures the inclusion of all stakeholders in the dispute resolution process.

The author proposes the main advantages of resolving conflicts and disputes through mediation procedures in administrative cases, which include: resolution of a dispute within a reasonable timeframe; reduction of the burden on the judicial system; involvement of the parties in the dispute resolution process; and the possibility of achieving a fair and acceptable result for both parties. And the main disadvantages of mediation procedures in administrative cases, which include: the possibility of avoiding responsibility by the administration; the need to attract additional resources; inadequate training of mediators.

Key words: institution of mediation in Ukraine, European administrative space, principles of mediation, regulation of mediation procedures in Ukraine and France, mediation in the field of administrative law.