

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.67>

## МЕДІАЦІЯ ЯК ФОРМА ДОСУДОВОГО ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ЩОДО ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ МАЙНА ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ЧИ З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

**Собакарь А.О.,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Опацький Р.М.,**

доктор юридичних наук, доцент, доцент  
кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Собакарь А.О., Опацький Р.М. Медіація як форма досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.**

У статті на виконання завдань дослідження було зроблено спробу вирішити такі завдання: з'ясувати сутність процедури медіації, принципів та правових засад її здійснення в публічних правовідносинах; розкрити зміст медіації як форми досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

Було з'ясовано, що медіація є одним із альтернативних (позасудових) способів вирішення публічно-правових спорів, за допомогою якого дві або більше сторони спору намагаються в рамках структурованого процесу за участі медіатора досягти згоди для вирішення їх спору, тобто є процедурою яка здійснюється за межами судового розгляду публічно-правового спору в порядку адміністративного судочинства, але є дотичною процедурою судового розгляду та може виникати та здійснюватись в процесі подання адміністративного позову та його судового розгляду, але в порядку процедури примирення здійснюваної у порядку визначеному Законом України «Про медіацію».

Виокремлено окремі етапи (стадії) медіаційної процедури в адміністративно-правових спорах, а саме: відкриття медіаційної процедури; провадження медіаційної процедури; прийняття рішення в результаті медіації, розкрито особливості дій медіатора щодо досудового розгляду адміністративних справ про примусове вилучення (відчуження) майна з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб.

Для належного урегулювання процедури досудового (позасудового) вирішення цих та інших категорій публічно-правових спорів в порядку медіації доцільно: розробити Типові правила прове-

дення процедури медіації; здійснювати узагальнення та аналіз практики діяльності медіаторів по розгляду публічно-правових спорів, а також врегулювати процедуру медіаторства в конкретному спорі в договорі про проведення медіації.

**Ключові слова:** публічно-правовий спір, спір щодо примусового відчуження земельної ділянки для суспільних потреб досудовий та судовий розгляд справ, медіація, медіація в публічно-правовому спорі.

**Sobakar A.O., Opatskyi R.M. Mediation as a form of pre-trial resolution of disputes regarding forced alienation of property for public needs or for reasons of public necessity.**

In order to fulfill the tasks of the research, an attempt was made to solve the following tasks: to find out the essence of the mediation procedure, the principles and legal bases of its implementation in public legal relations; to reveal the content of mediation as a form of pre-trial settlement of disputes regarding forced alienation of property for public needs or for reasons of public necessity.

It was found that mediation is one of the alternative (out-of-court) ways of resolving public-law disputes, by means of which two or more parties to a dispute try to reach an agreement within the framework of a structured process with the participation of a mediator to resolve their dispute, that is, it is a procedure that is carried out outside the court consideration of a public-law dispute in the order of administrative proceedings, but is a related procedure of a court hearing and may arise and be carried out in the process of filing an administrative claim and its trial, but in the order of a conciliation procedure carried out in accordance with the procedure defined by the Law «On Mediation».

The stages (stages) of the mediation procedure in administrative and legal disputes are highlighted: the opening of the mediation procedure; carrying out the mediation procedure; making a decision

as a result of mediation, the peculiarities of the mediator's actions regarding the pre-trial review of administrative cases on forced seizure (expropriation) of property due to public necessity and for public needs are revealed.

In order to properly regulate the procedure for the pre-trial (out-of-court) resolution of these and other categories of public-law disputes through mediation, it is advisable to: develop Standard Rules for conducting the mediation procedure; carry out a generalization and analysis of the practice of mediators in the consideration of public legal disputes; regulate the mediation procedure in a specific dispute in the mediation agreement.

**Key words:** public legal dispute, dispute regarding the forced alienation of land for public needs, pre-trial and court proceedings, mediation, mediation in a public legal dispute.

**Актуальність теми.** Правові відносини, що виникають з приводу відчуження земельних ділянок, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, урегульовані відповідним Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (далі – Закон про відчуження), яким у статті 15 закріплено положення відповідно до якого, у разі неотримання згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, на викуп цих об'єктів для суспільних потреб, зазначені об'єкти можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність за рішенням суду [1]. В порівнянні з іншими категоріями адміністративних справ, ця категорія є незначною, так кількість розглянутих апеляційними адміністративними судами даної категорії справ у 2020 році становила 159 справ, що у порівнянні з понад 4 тис.справ, розглянутих апеляційною інстанцією є невеликою [2]. Адміністративне судочинство по цій категорії справ є кінцевим етапом вирішення публічно-правового спору, що виникає з приводу примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, у разі неможливості вирішення даного спору у позасудовому порядку, зокрема в порядку процедури медіації.

**Стан дослідженості проблематики.** Медіація є альтернативною формою врегулювання спорів на публічно-правову сферу яка все осяжніше стає предметом дослідження науковців. Так аналіз монографічних досліджень, які тим чи іншим чином присвячені інституту медіації в адміністративному процесі дає можливість виокремити окремі з них, зокрема роботи: С.С. Білуги «Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів» (Одеса, 2015) [3]; О.Д. Сидельнікова

«Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві» (Харків, 2017) [4], Т.І. Шинкар «Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід» (Львів, 2018) [5], Н.В. Боженко «Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів» (Запоріжжя, 2018) [6], А.Г. Бортнікової «Правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів» (Київ, 2019) [7] та С.О. Корінного «Впровадження медіації в адміністративний процес України» (Ужгород, 2019) [8]. Потреба наукового обґрунтування та дослідження процедури досудового вирішення адміністративно-правових спорів, зокрема і спорів щодо примусового відчуження майна ще більше стала очевидною з моменту прийняття та набуття чинності Закону України «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року. У зв'язку з цим нижче на виконання завдань дослідження ми ставимо та будемо намагатись вирішити такі **завдання:** з'ясувати сутність процедури медіації, принципів та правових засад її здійснення в публічних правовідносинах; розкрити зміст медіації як форми досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

**Виклад основних положень.** Перш ніж з'ясувати особливості позасудового вирішення спорів з приводу примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності шляхом здійснення процедури медіації, нижче доцільно з'ясувати сутність процедури медіації, принципів та правових засад її здійснення в публічних правовідносинах.

До прийняття Закону «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року № 1875-IX (далі – Закон) [9] в публіцистичній та науковій правничих сферах не було єдності думки щодо інституту медіації, зокрема щодо функцій медіатора та його правового статусу, стадій та етапів її проведення. Окрім цього навіть на сьогодні окремі автори відносять медіацію не як досудову процедуру вирішення публічно-правового спору а як судову медіацію, яку здійснює суддя.

Одним із перших монографічних досліджень способів досудового врегулювання адміністративно-правових спорів на теренах сучасної наукової думки є дисертація Білуги С.С., в якій автором «запропоновано визначення досудового врегулювання адміністративно-правового спору як особливої примирювальної процедури узгодження позиції сторін адміністративного спору за допомогою судді-посередника (медіатора) шляхом проведення переговорів з метою прийняття компромісного рішення та задоволення інтересів сторін спору» [3, с. 24]. В результаті дослідження він все ж таки схиляється до думки, що за своєю суттю досудове врегулювання адміністративного спору має на меті врегулювання спору поза ме-

жами адміністративного судочинства і будується на принципах медіативної процедури та відповідає майже усім її ознакам, тому у майбутньому вона потребує повного відокремлення від судочинства та оформлення у специфічний правовий інститут адміністративного процесуального права [3, с. 24]. В свою чергу Боженко Н.В. досліджуючи медіацію як спосіб вирішення адміністративних спорів приходять до висновку, що «медіація це добровільний процес, під час якого третя особа, яка має бути безсторонньою, допомагає сторонам вирішити спір; незалежна третя сторона з відповідною кваліфікацією, знаннями та досвідом – медіатор, керує процесом переговорів та допомагає сторонам знайти взаємовигідне рішення; сторони самостійно приймають рішення щодо способу вирішення спору, можуть безпосередньо впливати на її хід та результати, медіатор жодним чином не може нав'язувати їм свою позицію» також нею запропоновано урегулювати обов'язкову процедуру медіації по окремим категоріям адміністративно-правових спорів [6, с. 18]. Інша дослідниця інституту медіації в адміністративному процесі Бортнікова А.Г., досліджуючи правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів приходять до висновку, що під «медіацією як способом вирішення публічно-правових спорів слід розуміти організовану медіатором гнучку, структуровану, конфіденційну процедуру, побудовану на засадах добровільності, рівності та співробітництва, у рамках якої сторони намагаються дійти консенсусу задля ліквідації публічно-правового спору» [7, с. 205]. В подальших дослідженнях медіаційної процедури вирішення публічно-правових спорів автори наводять переконливі аргументи щодо виділення її від судового адміністративного процесу [10, с. 15]. Зокрема Проскуракова І.М. розглядає медіацію як альтернативний спосіб вирішення публічно-правового спору в досудовому порядку за участі посередника – медіатора і вирішення спору за участю судді як спосіб спрощеного судового порядку вирішення такого спору [11, с. 3] та наводить цікаві пропозиції щодо процедур її провадження.

Нижче доцільно з'ясувати правові засади позасудового вирішення спорів з приводу примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності шляхом застосування інституту медіації. Наразі можливість врегулювання публічно-правового спору в позасудовому (медіаційному) порядку з'явилась у зв'язку з прийняттям та набуттям чинності Закону України «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року № 1875-IX [9]. Закон визначив 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. Його дія поширюється на суспільні відносини, пов'язані з проведенням медіації з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у справах про адміністративні правопорушення та у кримінальних провадженнях з метою примирення потерпілого з підозрюваним. Правнича спільнота та сторони адміністративно-правового спору чекають на остаточне запровадження цієї процедури, що значно знизить кількість публічно-правових спорів, спрямованих на судовий їх розгляд.

Тобто даним законом процедуру медіації як одного із досудових (позасудових) способів вирішення публічно-правового спору було винесено за межі адміністративного судочинства, однак прикінцевими та перехідними положеннями цього Закону внесено зміни, зокрема, до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), зокрема щодо врегулювання права сторін скористатись послугами медіатора, що виключає судові провадження у разі досягнення мирової угоди в спорі [12].

Так, відповідно до Закону «фізичні та юридичні особи зможуть звернутись до медіатора для проведення медіації як до звернення до суду так і під час судового провадження» [9]. Відповідно до Закону «медіація має проводитись за взаємною згодою сторін медіації відповідно до принципів добровільності; конфіденційності; незалежності та нейтральності, неупередженості медіатора; самовизначення та рівності прав сторін медіації. Сторони спору матимуть можливість скористатись послугами професійного медіатора для його вирішення» [9]. Законом визначено права та обов'язки медіатора та сторін медіації, порядок проведення медіації, а також вимоги до договору про медіацію та до угоди про врегулювання конфлікту (спору) за результатами медіації.

Набути статус медіатора зможе будь-яка фізична особа, яка має вищу освіту та пройшла базову підготовку у сфері медіації в Україні або за її межами. Підготовка у сфері медіації становитиме не менше як 90 годин навчання медіатора, у тому числі 45 годин практичного навчання, та включатиме теоретичні знання та практичні навички щодо принципів, порядку та методик проведення медіації, правового регулювання медіації, етики медіатора, ведення переговорів та врегулювання конфліктів (спорів). Підготовку у сфері медіації здійснюватимуть заклади освіти, а також організації, що забезпечують проведення медіації, об'єднання медіаторів, суб'єкти господарювання будь-якої форми власності та організаційно-правової форми, що мають право надавати послуги у сфері медіації або організовувати їх надання відповідно до законодавства. Реєстри медіаторів

зможуть вести об'єднання медіаторів, організації, що забезпечують проведення медіації, а також органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які залучають медіаторів або послугами яких користуються.

Також Законом визначено права та обов'язки медіатора та сторін медіації, порядок проведення медіації, а також вимоги до договору про медіацію та до угоди про врегулювання конфлікту (спору) за результатами медіації.

Крім того, прикінцевими та перехідними положеннями Закону внесено зміни, зокрема, до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [12], якими визначено: в пункті 5 статті 47 «Процесуальні права та обов'язки сторін», що «сторони можуть досягнути примирення, у тому числі шляхом медіації, на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі; в частині 1 статті 180 урегульовано, що під час підготовчого засідання суд з'ясовує, чи бажають сторони провести позасудове врегулювання спору шляхом медіації, право суду оголосити перерву у підготовчому засіданні у разі якщо сторони прийняли рішення провести позасудове врегулювання спору шляхом медіації, право суду зупинити провадження у справі у разі звернення обох сторін з клопотанням про зупинення провадження у справі у зв'язку з проведенням медіації, строк такого зупинення та можливість зупинити провадження у справі на стадії її розгляду по суті» [12].

В той же час слід зауважити, що Закон України «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року регламентує лише загальні положення щодо процедури медіації без розкриття її особливостей, зокрема щодо вирішення адміністративно-правових спорів. Тому очевидним є те, що для належного урегулювання процедури досудового (позасудового) вирішення цих та інших категорій публічно-правових спорів в порядку медіації доцільно: розробити та прийняти Типові правила (Положення) проведення процедури медіації, в якій детально визначити всі її стадії та етапи, про що вже було зазначено окремими дослідниками проблем запровадження медіації в адміністративно-правових спорах [13, с. 173–180].

Нижче звернемо увагу на деякі особливості проведення процедури медіації щодо вирішення спорів з приводу примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, її вади та запропонуємо шляхи її удосконалення.

**Висновки.** Аналіз Закону «Про медіацію» дає можливість виділити такі етапи (стадії) медіаційної процедури в адміністративно-правових спорах: відкриття медіаційної процедури; провадження медіаційної процедури; прийняття рішення в результаті медіації та його реалізація. Не ставимо за мету аналізу кожної з цих стадій, а звернемо ува-

гу на особливості дій медіатора щодо досудового розгляду адміністративних справ про примусове вилучення (відчуження) майна з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб, які мають полягати в наступному: здійснити аналіз рішення відповідного органу про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб, прийняте на визначеній законодавством підставі (містобудівна чи землевпорядна документація, пропозиція відповідного суб'єкту та ін.); з'ясувати підставу примусового відчуження; зібрати повну інформацію про об'єкт примусового відчуження; зібрати докази, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника; зібрати та проаналізувати інформацію щодо дотримання процедури викупу земельних ділянок для суспільних потреб (докази щодо повідомлення власника земельної ділянки (розписка власника про отримання листа чи оголошення у відповідних ЗМІ, отримання чи неотримання відповіді); організувати проведення переговорів з власником чи з'ясувати підстави відмови від переговорів; здійснити аналіз правомірності проведення експертної оцінки викупної (відчужуваної) ціни майна чи перелік та порядок надання майна замість відчуженого; вивчити умови попереднього повного відшкодування вартості, збитків, завданих власнику та їх розмір, джерело фінансування витрат; провести переговори з власником відчужуваного майна щодо його об'єктивної оцінки та порядку додаткового експертного оцінювання майна, строків передачі майна, порядку отримання відшкодування, можливих альтернатив матеріальному відшкодуванню (прямої грошової компенсації); запропонувати суб'єкту владних повноважень, який уповноважений здійснювати відчуження майна та пред'являє претензії предсудового вирішення спору заключити мирову угоду на підставі досягнення взаємних домовленостей та уступків, які можуть бути допущені в межах законодавства.

Для досудового розгляду адміністративних справ про примусове вилучення (відчуження) майна з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб медіатор має з'ясувати такі питання та дослідити такі докази: здійснити аналіз рішення відповідного органу про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб, прийняте на визначеній законодавством підставі (містобудівна чи землевпорядна документація, пропозиція відповідного суб'єкту та ін.); з'ясувати підставу примусового відчуження; зібрати повну інформацію про об'єкт примусового відчуження; зібрати докази, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких

відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника; зібрати та проаналізувати інформацію щодо дотримання процедури викупу земельних ділянок для суспільних потреб (докази щодо повідомлення власника земельної ділянки (розписка власника про отримання листа чи оголошення у відповідних ЗМІ, отримання чи неотримання відповіді); організувати проведення переговорів з власником чи з'ясувати підстави відмови від переговорів; здійснити аналіз правомірності проведення експертної оцінки викупної (відчужуваної) ціни майна чи перелік та порядок надання майна замість відчуженого; вивчити умови попереднього повного відшкодування вартості, збитків, завданих власнику та їх розмір, джерело фінансування витрат; провести переговори з власником відчужуваного майна щодо його об'єктивної оцінки та порядку додаткового експертного оцінювання майна, строків передачі майна, порядку отримання відшкодування, можливих альтернатив матеріальному відшкодуванню (прямой грошової компенсації); запропонувати суб'єкту владних повноважень, який уповноважений здійснювати відчуження майна та пред'являє претензії предсудового вирішення спору заключити мирову угоду на підставі досягнення взаємних домовленостей та уступків, які можуть бути допущені в межах законодавства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. ст. 2.
2. Звіт апеляційних адміністративних судів про розгляд судових справ за 2020 рік (Форма № 2 аас), Судова статистика. URL: [https://court.gov.ua/inshe/sudova\\_statystyka/IV\\_kvartal\\_20](https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/IV_kvartal_20). (дата звернення: 20.01.2023).
3. Білуга С.С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.
4. Сидельніков О.Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 21 с.
5. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2018. 220 с.
6. Боженко Н.В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 214 с.
7. Бортнікова А.Г. Правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 286 с.
8. Корінний С.О. Впровадження медіації в адміністративний процес України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. (081 — Право). ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2019. 243 с.
9. Про медіацію: Закон України від 16 листопада 2021 року № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 7. Ст. 51.
10. Миронюк Р.В. Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ: навч. посібник/ за ред. д.ю.н., професора Р.В. Миронюка. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 361 с.
11. Проскурякова І.М. Процесуальні особливості альтернативного вирішення публічно-правового спору в адміністративному судочинстві. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021. 300 с.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446.
13. Сластнікова Г.О. Особливості досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. *Юридичний бюлетень*. № 26. 2022. С. 173–180. DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207>. (дата звернення: 30.01.2023).