

УДК 342.965.4(4)+347.925:355.01(477)  
DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.68>

## ОСОБЛИВОСТІ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ ТА В ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВАХ

**Ворон Д.Л.,**

*кандидат юридичних наук,  
доцентка кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»  
ORCID: 0000-0003-0522-1921*

### **Ворон Д.Л. Особливості досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні та в іноземних державах.**

У статті автором досліджується досудове врегулювання адміністративних спорів в Україні та в іноземних державах. Акцентується увага на тім, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану зростає навантаженість на ті суди, які мають можливість розглядати справи, бо є достатня кількість суддів, бойові дії не проводяться або територія, на якій знаходиться суд, є деокупованою. В таких умовах зростає необхідність застосування альтернативних способів врегулювання спорів, а саме медіації та примирення.

Автор виділяє проблему застосування цих способів – суб'єктивний склад публічно-правового спору, бо обов'язковим учасником такого спору є чиновник, який не має достатню кількість повноважень для використання альтернативних способів врегулювання спору, він є обмеженим у прийнятті рішень. Тому у статті надається пропозиція щодо розширення дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень.

Вказуються позитивні аспекти медіації. Вона сприяє збільшенню довіри та налагодженню партнерських відносин між суб'єктом владних повноважень та приватною особою. Необхідним кроком є внесення змін до чинного законодавства України і надання права суб'єкту владних повноважень пропонувати фізичним чи юридичним особам процедуру медіації з метою пошуку взаємовигідного рішення. Автор особливу увагу звертає на застосування медіації в державах-членах Європейського Союзу, зокрема Італії та Польщі. Аналізуються і позитивні сторони примирення в Україні та Сполученому Королівстві, вказуються проблеми, які виникають на практиці та шляхи їх вирішення.

Автор приходять до висновку, що в умовах воєнного стану необхідним є застосування альтернативних способів вирішення спорів, оскільки

це призведе до розвантаження судової гілки влади, пошуку взаємовигідного рішення для обох сторін, відсутності корупції, економії часу, коштів як для фізичних та юридичних осіб, так і для суб'єкта владних повноважень.

**Ключові слова:** воєнний стан, медіація, примирення, суд, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, закон, мирова угода.

### **Voron D.L. Peculiarities of pre-trial settlement of administrative disputes in Ukraine and in foreign countries.**

In the article, the author examines the pre-trial settlement of administrative disputes in Ukraine and foreign countries. Attention is focused on the fact that in connection with the introduction of the state of war in Ukraine, the burden on those courts that have the opportunity to hear cases is increasing because there is a sufficient number of judges, hostilities are not taking place, or the territory on which the court is located is de-occupied. In such conditions, there is a growing need to use alternative methods of dispute settlement, namely mediation and conciliation.

The author highlights the issue of applying these methods – the subject composition of a public-law dispute as a civil servant who does not have a sufficient number of powers to use alternative methods of dispute settlement stays as the mandatory participant in such a dispute, he is limited in decision-making. Therefore, the article provides a suggestion to expand the discretionary powers of the subject of authority.

The positive aspects of mediation are indicated. It contributes to the increase of trust and the establishment of partnership relations between the subject of authority and a private person. A necessary step is to introduce changes to the current legislation of Ukraine and grant the subject of authority the right to offer individuals or legal entities a mediation procedure in order to find a mutually beneficial solution. The author pays particular focus to the use of mediation in

Israel. The use of mediation in the member states of the European Union, in particular Italy and Poland, is also being studied. The positive sides of conciliation in Ukraine and the United Kingdom are also studied, and the problems that arise in practice and ways to solve them are specified.

The author comes to the conclusion that in the conditions of the state of war, it is indispensable to use alternative methods of resolving disputes, as this will lead to the relief of the judicial branch of government, the search for a mutually beneficial solution for both parties, the absence of corruption, preserving time and money for both individuals and legal entities, as well as for the subject of authority.

**Key words:** state of war, mediation, conciliation, court, public-law dispute, subject of authority, law, settlement agreement.

**Постановка проблеми.** У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану зростає надходження справ до судів, які знаходяться на території, де не проводять активні бойові дії або є деокупованими. На підставі розпорядження Голови Верховного Суду від 08.03.2022 № 2/0/9-22 «Про зміну територіальної підсудності судових справ в умовах воєнного стану» [1] відповідно до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [2] змінено територіальну юрисдикцію судових справ. Тому з метою забезпечення доступу до правосуддя у разі припинення діяльності суду, який мав розглядати відповідну справу, розгляд такої справи здійснюється іншим судом, який є найбільш територіально наближеним до цього суду. На практиці перевіряється і наявність суддів у суді, до якого передається справа, оскільки в Україні є і такі суди, де взагалі відсутні судді.

Тому під час воєнного стану зростає необхідність застосування альтернативних способів вирішення адміністративних спорів, якими є примирення та медіація. Тема наукової статті є **актуальною** з огляду на необхідність розвантаження судової гілки влади в умовах війни російської федерації проти України.

**Метою** статті є дослідження особливостей судового врегулювання адміністративних спорів в Україні, вивчення досвіду іноземних держав з метою імплементації його у вітчизняне законодавство.

**Виклад основного матеріалу.** Наразі існують два досудові варіанти вирішення публічно-правових спорів – це примирення та медіація. Проте проблемою на практиці є те, що специфічною є природа публічно-правових спорів, оскільки обов'язковим учасником адміністративних спорів є суб'єкт владних повноважень, а відносини між представником влади та приватною особою визначаються за схемою «владне розпорядження – підпорядкування».

Глава 4 та стаття 190 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначають порядок медіації в суді та проведення примирних процедур [3]. Медіація – це посередництво судді у вирішенні спору. Процес примирення у суді – це лише затвердження мирової угоди суддею. У відповідності до частини п'ятої статті 47 КАС України сторони можуть досягнути примирення, у тому числі шляхом медіації, на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі [3].

Проблемою у застосуванні примирювальних процедур є специфіка публічно-правових спорів, оскільки обов'язковим учасником є суб'єкт владних повноважень. У відповідності до ч. 2 ст. 19 Основного Закону України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [4], а от у КАС України є вимога про те, що «умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень» [3]. Тому чиновники обмежені в прийнятті рішень.

Для прикладу, позитивними сторонами медіації є швидкість проведення, економія часу, коштів та відсутність корупції. Даний вид досудового врегулювання спорів сприяє розвитку правової культури населення, підвищення його правосвідомості, а саме головне – розвантажує систему адміністративних судів, що в умовах війни є вкрай необхідним. На нашу думку, в суді мають вирішуватися лише складні справи, які неможливо врегулювати шляхом медіації.

Інститут медіації ефективно закріпився і діє в європейських державах. Для прикладу, у сусідній Польщі в деяких судах є спеціально створений відділ, що займається вирішенням спорів шляхом медіації. Можливий і інший варіант – медіацію проводить суддя або працівник суду, який має спеціальні знання для проведення медіації.

В Ізраїлі альтернативною судовому розгляду є медіація і гішур. Дані процедури можуть проводитися і через Інтернет у режимі онлайн по Skype. Основною метою є примирення. Цей процес не потребує попередньої згоди, будь-яка сторона може запросити іншу сторону призначити мегашера. Якщо у процесі беруть участь декілька медіаторів, то вони повинні діяти разом. Сторони можуть висловити свої пропозиції по врегулюванню спору, а останній може підготувати договір з умовами і направити сторонам для розгляду і погодження. Якщо сторони підписують договір, то він для них є обов'язковим. Медіація є ефективною, комплексною програмою для врегулювання конфлікту і його вирі-

шення, реалізація якої обов'язково призводить до спільної згоди конфлікуючих сторін і комфортному для всіх компромісу [5].

В Ізраїлі сторони під час медіації можуть самостійно контролювати процес і результати врегулювання конфлікту, навіть на будь-якій стадії медіації завершити процес і самостійно шукати рішення свого спору, яке буде задовольняти їхні інтереси. Процес медіації не закінчується автоматично обов'язковим для виконання рішенням, поки сторони цього самі не захочуть.

Медіація в Ізраїлі характеризується конфіденційністю. Усі дані та інформація, яка отримується від сторін є суворо конфіденційною і не розголошуються третім особам без згоди сторін чи за рішенням суду. Завдяки цьому є довіра між сторонами і вони вільно обговорюють питання і пропонують рішення, не боячись, що їх слова будуть використані проти них в майбутньому. Конфіденційність є позитивним моментом і допомагає підвищити рівень довіри між сторонами, вільно обговорювати питання і пропонувати рішення. Завдяки конфіденційності швидше вирішуються спори, бо сторони не витрачають час і ресурси на публічні судові процеси і нема ризику публічного осуду чи порушення конфіденційності. Проте є винятки, коли деяка інформація, яка отримана в процесі медіації може розголошуватися у випадках, коли вимагається законодавче вирішення конфлікту, коли судова інстанція вимагає таку інформацію [6].

Позитивним моментом медіації є і те, що вона сприяє збільшенню довіри та налагодженню партнерських відносин між суб'єктом владних повноважень та приватною особою. Медіація сприяє пошуку справедливого, взаємовигідного рішення для обох сторін на принципах паритетності сторін.

З метою розвантаження судів під час війни доцільно було б законодавцю запровадити обов'язкову медіацію для вирішення спорів. Так, для прикладу в Італії з метою зменшення надходження справ у суди законодавчо запроваджено обов'язкове проходження медіації перед поданням позову [7].

Хоча є багато скептиків медіації, які стверджують, що більшість справ за наслідками медіації все рівно направляється в суд, оскільки населення більше довіряє судовій гілці владі, ніж медіаторам. Проте, на нашу думку, в умовах війни все ж таки доцільніше було б скористалися послугами медіатора і вирішити справу швидко і якісно, тим самим розвантажуючи суди.

Позитивним моментом застосування медіації в адміністративному судочинстві є і те, що це призводить до зменшення витрат для суб'єкта владних повноважень, надає змогу швидко, без звернення до органів державної виконавчої служби виконати загальноприйняте рішення по справі.

Слід зазначити, що медіація дає позитивний результат у Великобританії при врегулювання конфліктів з Департаментом казначейства (спір, пов'язаний із позовами ув'язнених проти пенітенціарної служби), Податковою і митною службою її Величності (податкові спори), Міністерством оборони (врегульовано спір з батьками військовослужбовця, який загинув на військових зборах) [8, с. 257]. Тому і в Україні доцільно б було скористатися послугами медіаторів.

На думку О. Мельничук, на підставі аналізу чинного законодавства та європейської практики до медіабельних спорів належать спори про «стягнення податкового боргу, проходження і звільнення з публічної служби, оскарження рішень органів місцевого самоврядування про встановлення тарифів і передачу об'єктів комунальної власності, надання земельних ділянок органами місцевого самоврядування у власність або в оренду, отримання публічної інформації, оскарження відмови місцевої ради надати дозвіл на розробку проекту землеустрою, стягнення плати за землю та ін.» [9, с. 79].

В Україні суб'єкти владних повноважень не мають достатній обсяг повноважень для застосування медіації у спорах з фізичними чи юридичними особами. Тому доцільно перейняти досвід Польщі в Кодексі адміністративного провадження якої є окремий Розділ «Медіація» і передбачає для чиновників право ініціювати процедуру медіації [10]. Тому необхідно внести зміни до чинного законодавства України і надати право суб'єкту владних повноважень пропонувати фізичним чи юридичним особам процедуру медіації з метою пошуку взаємовигідного рішення. Таким чином це б сприяло розвантаженню судової гілки влади в Україні, що в умовах воєнного стану є як ніколи необхідним.

Щодо інституту примирення в адміністративному судочинстві, то на думку І. Желтобрюх, ознаками даного інституту є такі:

- примирення може бути повним або частковим;
- примирення є тоді, коли є взаємні поступки сторін;
- при примиренні є можливість виходу за межі предмета спору, якщо такі умови не порушують інтересів третіх осіб;
- примирення завжди пов'язане з правами та обов'язками сторін;
- примирення не може суперечити закону та виходити за межі компетенції чиновника;
- за наслідками примирення суд постановляє ухвалу про затвердження умов примирення, вона є виконавчим документом і може бути подана для виконання до органів державної виконавчої служби [11].

На думку А. Завидняк, примирення сторін не є основною метою та завданням підготовчо-

го провадження, оскільки глава 4 КАС України «Врегулювання спору за участю судді» виведена за межі підготовчого провадження. Тому науковиця пропонує статтю 173 КАС України «доповнити положенням про можливість суду сприяти примиренню сторін, що передбачає участь судді з метою допомоги та підтримки сторін у процесі здійснення процедури врегулювання спору» [12, с. 183]. Ми погоджуємося з думкою О. Сидельнікова стосовно того, що необхідно взагалі розширити повноваження судді адміністративного суду стосовно сприяння примиренню сторін. Окрім цього, необхідно покласти на нього додаткові обов'язки щодо роз'яснення сторонам переваг укладення мирової угоди. Такі новели нададуть можливість покращити відповідні показники по примиренню сторін на стадії підготовчого провадження [13, с. 15].

Слід зазначити, що процедура примирення в Україні істотно не відрізняється від примирення в інших державах. Так, для прикладу, у Сполученому Королівстві, у випадку, якщо сторони хочуть примиритися, то позивач має подати до суду документ із відповідним вирішенням справи, яке має бути обґрунтоване. Окрім цього, необхідно подати проект рішення суду, в якому узгоджені між сторонами умови примирення. У рішенні має бути позначення «за згодою сторін» і воно повинне бути підписане сторонами [14].

На думку М. Смоковича, процедура примирення на практиці ускладнюється тим, що у чиновника не завжди є достатньо дискреційних повноважень для прийняття відповідного рішення. Так, для прикладу, у Державної фіскальної служби України відсутні повноваження у відповідності до чинного законодавства щодо скасування власних податкових повідомлень-рішень. Така прогалина перешкоджає досягнути примирення. Навіть у разі затвердження мирової угоди будуть великі труднощі, оскільки вона не буде виконуватися. Найчастіше таку ухвалу не виносять суди взагалі, бо умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції чиновника [15]. У разі виконання такої мирової угоди дії чиновника можуть розцінюватися як зловживання ним своїм посадовим становищем. Тому необхідним кроком з боку законодавця є розширення повноважень суб'єктів владних повноважень, оскільки в умовах війни є дуже доречним примирення та застосування медіації з метою якнайшвидшого вирішення спору.

Проте існують і побоювання щодо розширення дискреційних повноважень, оскільки в Україні це може призвести до неправомірної поведінки чиновника та спровокувати корупційні правопорушення. Тому суб'єкт владних повноважень при прийнятті рішення повинен дотримуватися критеріїв законності, доцільності, раціональності [13, с. 7].

**Висновки.** На практиці дуже рідко суб'єкт владних повноважень зважається використовувати альтернативні способи вирішення спорів, тому, на наш погляд, важливим кроком з боку законодавця має стати розширення повноважень суб'єктів владних повноважень, оскільки укладення мирової угоди чи проведення медіації спрямовані на швидке і ефективне вирішення спору, а результати цих процедур не мають розглядатися як зловживання чиновником своїм посадовим становищем. Позасудові способи вирішення спорів мають багато переваг, тому доцільним є їх використання з метою розвантаження судової гілки влади. І медіація, і примирення сприяють ефективному врегулюванню спору. Для прикладу, примирення ґрунтується на затвердженні суддею взаємовигідних умов для обох сторін конфлікту і суддя не затверджує мирову угоду, якщо вона є невивідною для обох сторін. Медіація спрямована на швидке вирішення спору та прийняття взаємовигідного рішення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про зміну територіальної підсудності судових справ в умовах воєнного стану: розпорядження Голови Верховного Суду від 08.03.2022 р. № 2/0/9-22. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/gromadyanam/terutor\\_pidsudnist/](https://supreme.court.gov.ua/supreme/gromadyanam/terutor_pidsudnist/) (дата звернення: 01.07.2023).
2. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 01.07.2023).
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 14.
5. Медіація в Израїле. Гишур конфліктов и разрешение споров. URL: <https://psychologist2000.wordpress.com/2021/10/27/mediazia-gishur-israel/> (дата звернення: 07.07.2023).
6. Разрешение споров (медіація). URL: <https://roitman.co.il/mediation/> (дата звернення: 07.07.2023).
7. Комплексний аналіз поточного контексту, бар'єрів та можливостей для розвитку медіації з рекомендаціями щодо розвитку та впровадження медіації в Україні. 13 травня 2019 р. USAID / UKRAINE. URL: [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/NewJustice\\_Comprehensive\\_](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/NewJustice_Comprehensive_)

- Analyses\_on\_Mediation\_for\_Ukraine\_Ales\_Zalar\_UKR.pdf (дата звернення: 07.07.2023).
8. Kavalné S., Saudargaitė I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudencija*. 2011. No 18. P. 251–265.
  9. Мельничук О.Ф. Медіація в адміністративному судочинстві: європейський досвід для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Том 2 № 72. С. 77–81.
  10. Kodeks postępowania administracyjnego. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>. (дата звернення: 20.07.2023).
  11. Желтобрюх І. Примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення. *Jurnalul Juridic național: Teorie și Practică*, (4), 2021. 108–113. вилучено із <http://jurnaluljuridic.md/index.php/main/article/view/43> (дата звернення: 20.07.2023).
  12. Завидняк А. Доступ до адміністративного судочинства та досудове врегулювання спорів. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2022. № 1. С. 182–187.
  13. Сидельніков О.Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 21 с.
  14. United Kingdom Civil Procedure Rules of 1998 No. 3132. Status of 28 November 2019. URL: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules>. (дата звернення: 20.07.2023).
  15. Смокович М. Інститут врегулювання спору за участю судді потребує вдосконалення. *Судово-юридична газета*. 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/140687-institut-vregulyuvannya-sporu-zauchastyu-suddi-potrebuye-vdoskonalennya>. (дата звернення: 20.07.2023).