МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КИРІЙ ОЛЕГ АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 342.9:343.13

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ СПОРИ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ

Спеціальність 081 – Право
Галузь знань 08 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ **О. А. Кирій**

Науковий керівник: **Глух Марина Василівна**, кандидат юридичних наук, професор

Ірпінь – 2025

АНОТАЦІЯ

Кирій О. А. Адміністративно-правові спори на стадії досудового врегулювання. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Державний податковий університет, Міністерство фінансів України. – Ірпінь, 2025.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням на основі правової доктрини, критичного аналізу чинного законодавства, врахування міжнародних стандартів досудового врегулювання публічно-правових спорів, у якому обґрунтовано теоретичні, нормативні та правові засади врегулювання спорів, що випливають з адміністративно-правових відносин у досудовому порядку, а також проаналізовано пропозиції щодо впровадження концепції ефективної процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів в Україні.

За результатами дисертаційного дослідження виокремлено конкретні ознаки досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Обґрунтовано потребу у виокремленні досудового врегулювання публічно-правових спорів як абсолютно самостійної та відокремленої процедури, яка не пов’язана з адміністративним судочинством у формі відкритого судового розгляду, яке тимчасово призупиняється під час проведення цієї процедури.

Запропоновано авторське визначення досудового врегулювання адміністративно-правового спору як процедури, яка базується на основі медіації, але проводиться офіційним представником державної влади – суддею через проведення переговорів з метою досягнення компромісу між сторонами спору та задоволення їхніх інтересів.

До основних ознак досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як альтернативної процедури вирішення спорів віднести: 1) досудове врегулювання спору проводиться на добровільних засадах; 2) у переговорах між сторонами спору діє посередник – суддя – медіатор; 3) мета процедури полягає в досягненні компромісу на умовах, вигідних для всіх учасників спору;

4) економічність, оскільки сторони не витрачають кошти на сплату судового збору та правову допомогу; 5) відсутність детального правового регулювання; 6) швидкість; 7) неформальний і конфіденційний характер.

Обґрунтовано позицію, що на процедуру досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як на юридичне явище поширюються загальноправові засади, а саме: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, законність, охорона честі й гідності людини, верховенство права; такі міжгалузеві принципи, як: офіційність, незалежність третьої сторони, яка здійснює процедуру врегулювання спору, диспозитивність, рівність сторін конфлікту перед законом, безпосереднє вивчення доказів, оцінка матеріалів справи за внутрішнім переконанням, всесторонність, повнота й об'єктивність дослідження всіх доказів у справі, дотримання вимог щодо мови процедури.

Запропоновано мінімальні стандарти досудового врегулювання адміністративно-правових спорів базувати на таких засадах: 1) добровільність участі сторін у процедурі досудового врегулювання спору; 2) дотримання розумних строків досудового врегулювання, які не перешкоджають доступності подальшого, у відповідних випадках судового захисту; 3) конфіденційність такого врегулювання та інформації, отриманої під час досудового вирішення адміністративної справи; 4) розумність і гнучкість процедури; 5) незалежність, незацікавленість і неупередженість осіб, які здійснюють посередницькі (медіаторські) функції, наявність гарантій такої незалежності; 6) принцип рівності та добросовісності осіб, які беруть участь у справі.

Запропоновано вимоги застосування процедури досудового врегулювання публічно-правового спору визначати як комплекс чинників, які розкривають межі використання процедури досудового врегулювання публічно-правового спору. Тобто тільки за визначених обставин сторонам публічного спору надається можливість врегулювати спір без звернення до суду.

У дослідженні зазначено, що нині досудове врегулювання адміністративно-правових спорів проводиться на пробному рівні, тому

доцільно розглядати два види вимог до його застосування. По-перше, це вимоги, які фактично існують на сьогодні. По-друге, вони повинні бути визначені для сформованої моделі досудового врегулювання публічно-правового спору в майбутньому. Обидва види вимог передбачають комплекс вимог, за допомогою яких можна окреслити умови застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів, представлених наступними трьома групами: організаційні, процесуальні та фільтруючі.

Запропоновано авторську дефініцію поняття «процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів» як нормативно врегульовану послідовність процесуальних дій суб'єкта, уповноваженого на врегулювання адміністративно-правового спору поза межами адміністративного судового процесу.

Встановлено доцільність відмежування угоди, укладеної за результатами досудового врегулювання публічно-правових спорів, від мирової угоди в адміністративному судочинстві через їхні різні юридичні наслідки.

Зроблено висновки, що до складових концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні відносити таке: 1) створення механізму адміністративно-правового регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 2) визнання основних цінностей досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 3) створення профільного координувального органу щодо проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 4) визначення повноважень щодо ведення реєстру осіб, які уповноважені проводити досудове врегулювання спорів; 5) формування професійної групи осіб, які проводять досудове врегулювання спорів; 6) вибір оптимальної моделі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 7) удосконалення правового статусу учасників досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як суб'єктів влади та їхня професійна підготовка у сфері врегулювання спорів; 8) запобігання зловживанням правами під час досудового врегулювання адміністративно-

правових спорів і створення інституту відповідальності посередника; 9) розробка механізму забезпечення виконання угоди за результатами процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Запропоновано структуру процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів згрупувати в основні стадії: 1) ініціювання сторонами спору проведення процедури досудового врегулювання публічно-правового спору через подання заяви до голови відповідного суду; 2) розгляд головою суду заяви сторін про проведення процедури та призначення уповноваженого судді; 3) прийняття справи суддею-медіатором і підготовка справи до проведення переговорів за допомогою збору відповідного переліку доказів, письмових обґрунтувань позицій сторін; 4) проведення безпосередньо переговорів щодо врегулювання публічно-правових спорів у призначену дату та час; 5) оформлення результатів проведення досудового врегулювання адміністративно-правового спору через укладання письмової чи усної угоди за умови позитивного результату переговорів або вирішення питання щодо знищення документів і поновлення провадження, якщо переговори були безрезультатними.

Розглянуто змістовне наповнення поняття «модель медіації», яку запропоновано розуміти як абстрактну теоретико-правову конструкцію, як різновид медіаційних практик, які є найпоширенішими в певній країні, залежно від статусу медіатора, обсягу його прав, предмета спору та рівня зв'язку із судовою системою. Аналіз кожної з моделей медіації є важливим кроком для всіх учасників процесу, адже дає змогу посереднику вибрати потрібні методи розв'язання конфлікту, а сторонам – розуміти формат процедури й сформулювати власні очікування. Доведено, що впровадження присудової та судової медіації в правову систему в Україні буде ефективним, що підтверджується досвідом більшості країн Європейського Союзу, де судді мають відповідні навички та досвід для врегулювання спорів.

У дослідженні набула подальшого розвитку класифікація альтернативних судочинству методів вирішення адміністративно-правових спорів за такими

підставами: 1) за суб'єктами: а) врегулювання спору за участю представника державної влади; б) недержавні процедури врегулювання спору; 2) за способом врегулювання спору: а) примирювальні процедури; б) правовідновлювальні процедури; в) комбіновані процедури (мінісуд, посередництво-арбітраж, незалежний висновок експерта тощо).

Запропоновано створити Службу досудового врегулювання адміністративно-правових спорів при Касаційному адміністративному суді в складі Верховного Суду, до компетенції якої входило б поширення й моніторинг досудового врегулювання спорів між органами публічної адміністрації та приватними особами.

У дослідженні визначено такі пропозиції щодо внесення доповнень до законодавства України, зокрема доповнити Кодекс адміністративного судочинства України окремим розділом «Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів».

Висновки та пропозиції, отримані внаслідок проведеного дослідження досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, становлять науково-теоретичний та практичний інтерес і можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – для подальшого вивчення та вдосконалення теоретико-правових засад адміністративного правосуддя щодо досудового врегулювання публічно-правових спорів; у правотворчості – з метою вдосконалення норм адміністративного процесуального права, у разі внесення змін і доповнень до норм Кодексу адміністративного судочинства України щодо процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; у правозастосуванні – результати дослідження можуть сприяти вдосконаленню процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; в освітньому процесі – під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне процесуальне право», «Адміністративне судочинство», а також для підготовки підручників, посібників, практикумів та іншої додаткової навчальної літератури.

Ключові слова**:** *досудове врегулювання спорів, медіація, альтернативне*

вирішення спорів, публічно-правовий спір, адміністративно-правовий спір, принципи досудового врегулювання, суб'єкт владних повноважень, засади, спір, ознаки досудового врегулювання публічно-правових спорів, досудовий порядок, примирення, примирні процедури, процедура досудового врегулювання спору, медіаційний процес.

SUMMARY

Kyrii O. A. Administrative and legal disputes at the stage of pre-trial settlement. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The thesis for the degree of Doctor of Philosophy in the field of knowledge 08 «Law» in the specialty 081 «Law». – State Tax University, Ministry of Finance of Ukraine. – Irpin, 2025.

The dissertation is a comprehensive scientific study based on legal doctrine, critical analysis of current legislation, and consideration of international standards for pre-trial settlement of public law disputes, which substantiates the theoretical, regulatory and legal principles of dispute resolution arising from administrative and legal relations in the pre-trial procedure, and also substantiates proposals for the implementation of the concept of an effective procedure for pre-trial settlement of public law disputes in Ukraine.

Based on the results of the dissertation research, the author identifies specific features of pre-trial settlement of administrative and legal disputes. The author substantiates the need to distinguish pre-trial settlement of public law disputes as an absolutely independent and separate procedure which is not related to administrative proceedings in the form of open court proceedings, which are temporarily suspended during this procedure.

The author proposes the author's own definition of pre-trial settlement of an administrative and legal dispute as a procedure which is based on mediation, but is conducted by an official representative of the State power – a judge through negotiations with a view to reaching a compromise between the parties to the dispute and satisfying their interests.

It seems reasonable to include the following main features of pre-trial settlement of administrative and legal disputes as an alternative dispute resolution procedure 1) pre-trial settlement of a dispute is carried out on a voluntary basis; 2) an intermediary – a judge – mediator acts in the negotiations between the parties to the dispute; 3) the purpose of the procedure is to reach a compromise on terms favourable to all parties to the dispute; 4) cost-effectiveness, since the parties do not spend money on court fees and legal aid; 5) lack of detailed legal regulation; 6) speed; 7) informal and confidential nature.

The author substantiates the position that the procedure for pre-trial settlement of administrative and legal disputes as a legal phenomenon is subject to general legal principles, namely, democracy, humanism, social justice, legality, protection of human honour and dignity, and the rule of law; and also to intersectoral principles such as formality, independence of the third party conducting the dispute resolution procedure, dispositivity, equality of the parties to the conflict before the law, direct examination of evidence, assessment of case materials by internal conviction, comprehensiveness, completeness and objectivity of the examination of all evidence in the case, compliance with the requirements for the language of the procedure.

The author suggests that the minimum standards for pre-trial settlement of administrative and legal disputes should be based on the following principles: 1) voluntary participation of the parties in the pre-trial dispute resolution procedure; 2) observance of reasonable time limits for pre-trial settlement which do not prevent the availability of further judicial protection, if necessary; 3) confidentiality of such settlement and information obtained in the course of pre-trial resolution of an administrative case; 4) reasonableness and flexibility of the procedure; 5) independence, disinterestedness and impartiality of persons performing intermediary (mediator) functions, and availability of guarantees of such independence; 6) the principle of equality and good faith of persons involved in the case.

The author proposes to define the requirements for application of the procedure for pre-trial settlement of a public legal dispute as a set of factors which determine

the limits of use of the procedure for pre-trial settlement of a public legal dispute. That is, only under certain circumstances the parties to a public dispute are given the opportunity to settle the dispute without going to court.

The study determines that currently the pre-trial settlement of administrative and legal disputes is being carried out on a trial basis, and therefore it is advisable to consider two types of requirements for its application. First, these are the requirements that actually exist at the moment. Secondly, these are the requirements that should be defined for the established model of pre-trial settlement of a public legal dispute in the future. Both types of requirements provide for a set of requirements which can be used to outline the conditions for applying the procedure for pre-trial settlement of public legal disputes, represented by the following three groups: organisational, procedural and filtering.

The author offers her own definition of the concept of 'pre-trial settlement procedures for public law disputes' as a statutorily regulated sequence of procedural actions of a subject authorised to settle an administrative law dispute outside the administrative court process.

The author establishes the expediency of distinguishing an agreement concluded as a result of pre-trial settlement of public legal disputes from a settlement agreement in administrative proceedings due to their different legal consequences.

It is concluded that the components of the concept of building a proper procedure for the application of pre-trial settlement of administrative and legal disputes in Ukraine include the following: 1) creation of a mechanism for administrative and legal regulation of pre-trial settlement of administrative and legal disputes; 2) recognition of the basic values of pre-trial settlement of administrative and legal disputes; 3) creation of a specialised coordinating body for pre-trial settlement of administrative and legal disputes; 4) determination of the powers to maintain a register of persons authorised to conduct pre-trial settlement of disputes; 5) formation of a professional group of persons engaged in pre-trial dispute resolution; 6) selection of the optimal model of pre-trial settlement of administrative and legal disputes; 7) improvement of the legal status of participants in pre-trial

settlement of administrative and legal disputes as subjects of power and their professional training in the field of dispute resolution; 8) preventing abuse of rights in the pre-trial settlement of administrative legal disputes and creating an institution of mediator liability; 9) developing a mechanism for ensuring the implementation of an agreement based on the results of the pre-trial settlement of administrative legal disputes.

The author proposes to group the structure of the procedure for pre-trial settlement of administrative and legal disputes into the main stages: 1) initiation by the parties to the dispute of the procedure for pre-trial settlement of a public legal dispute by submitting an application to the chairman of the relevant court; 2) consideration by the chairman of the court of the parties‘ application for the procedure and appointment of an authorised judge; 3) acceptance of the case by a mediator and preparation of the case for negotiations by collecting a relevant list of evidence and written justifications of the parties’ positions; 4) conducting negotiations on settlement of public legal disputes at the appointed date and time; 5) formalisation of the results of pre-trial settlement of an administrative and legal dispute by concluding a written or oral agreement, subject to a positive outcome of negotiations, or resolving the issue of destruction of documents and resumption of proceedings if the negotiations were unsuccessful.

The author examines the content of the concept of ‘mediation model’, which is proposed to be understood as an abstract theoretical and legal construct as a type of mediation practices which are most common in a particular country, depending on the status of the mediator, the scope of his / her rights, the subject matter of the dispute and the level of connection with the judicial system. The analysis of each mediation model is an important step for all parties to the process, as it allows the mediator to choose the appropriate methods of conflict resolution, and the parties to understand the format of the procedure and formulate their own expectations. The author proves that the introduction of court and judicial mediation into the legal system in Ukraine will be effective, as evidenced by the experience of most European Union countries where judges have the necessary skills and experience to resolve disputes.

The study has further developed the classification of alternative methods to judicial proceedings for resolving administrative and legal disputes on the following grounds: 1) by subjects: a) dispute settlement with the participation of a representative of the state authorities; b) non-state dispute settlement procedures; 2) by the method of dispute settlement: a) conciliation procedures; b) legal restoration procedures; c) combined procedures (mini-court, mediation-arbitration, independent expert opinion, etc.)

It is proposed to establish a Service for Pre-trial Settlement of Administrative and Legal Disputes at the Administrative Court of Cassation within the Supreme Court, which would be responsible for the dissemination and monitoring of pre-trial settlement of disputes between public administration bodies and private individuals.

The study identifies the following proposals for amendments to the legislation of Ukraine, in particular, to supplement the Code of Administrative Procedure of Ukraine with a separate section «Pre-trial settlement of administrative and legal disputes».

The conclusions and proposals obtained as a result of the study of pre-trial settlement of administrative and legal disputes are of scientific, theoretical and practical interest and can be used: in the research area – for further study and improvement of the theoretical and legal foundations of administrative justice regarding pre-trial settlement of public legal disputes; in law-making – with a view to improving the rules of administrative procedure law, and when amending the provisions of the Code of Administrative Procedure.

Keywords: *pre-trial settlement of disputes, mediation, alternative dispute resolution, public law dispute, administrative law dispute, principles of pre-trial settlement, public authority, principles, dispute, signs of pre-trial settlement of public law disputes, pre-trial procedure, conciliation, conciliation procedures, pre-trial dispute settlement procedure, mediation process.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кирій О. А. Сутність та особливості вирішення адміністративно-правових спорів на стадії досудового врегулювання. *Ірпінський юридичний часопис.* 2023. № 4 (13). С. 35–45. URL : https://ojs.dpu.edu.ua/index.php/irplegchr/article/view/185

2. Кирій О. А. Правова природа та зміст угоди за результатами проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Правова держава.* 2024. № 53. С. 52–62. URL : http://pd.onu.edu.ua/article/view/300721

3. Кирій О. А. До питання щодо визначення концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні. *Ірпінський юридичний часопис.* 2024. № 3 (16). С. 119–130. URL : https://ojs.dpu.edu.ua/index.php/irplegchr/article/view/275

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Кирій О. А. Визначення вимог до застосування процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Фінансова політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки :* збірник тез доповідей VI Міжнародної науково-практичної конференції, 24 квітня 2024 р. м. Ірпінь : Державний податковий університет, 2024. С. 255–261.

5. Кирій О. А. Імплементація зарубіжного досвіду досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні. Міжнародна науково-практична конференція «Фінансова політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки» м. Ірпінь. 03 квітня 2025 року. С. 292 – 295

ЗМІСТ

ВСТУП…… 4

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ…… 18

1.1. Теоретико-історичні засади дослідження досудового врегулювання адміністративно-правових спорів ……..….. 18

1.2. Методологічні засади дослідження вирішення адміністративно-правових спорів на стадії досудового врегулювання спорів …….. 34

1.3. Поняття та ознаки досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, його місце в системі альтернативних судочинству методів врегулювання адміністративних спорів…….. 50

1.4. Основні принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів……. 68

Висновки до розділу 1 86

РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ……. 89

2.1. Основні вимоги до застосування процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів……..…….. 89

2.2. Порядок здійснення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів…….……... 99

2.3. Учасники досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, їхні права та обов’язки…… 113

2.4. Юридичні наслідки адміністративної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів……... 131

Висновки до розділу 2 157

РОЗДІЛ 3. СПОСОБИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ…..……. 162

3.1. Нормативно-правове регулювання альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві в зарубіжних країнах……. 162

3.2. Перспективи імплементації зарубіжного та міжнародного досвіду досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні …….……...… 206

Висновки до розділу 3 240

ВИСНОВКИ……...…….. 244

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……...……..… 252

ДОДАТКИ…… 285

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах сьогодення одним із ключових завдань правової держави є забезпечення умов для вільного, прогресивного розвитку громадянського суспільства. Реалізація вказаного завдання передусім передбачає створення ефективних механізмів вирішення спорів, які зазвичай виникають під час будь-яких еволюційних соціальних трансформацій. Для більшості країн світу правосуддя, що здійснюване через відповідний судовий процес, є основним і найважливішим способом захисту прав та відновлення справедливості. В Україні з моменту здобуття незалежності прикладаються значні зусилля для формування довіри суспільства до судової системи. Незважаючи на наявність окремих негативних аспектів, ці зусилля вже принесли певні результати. Тепер у свідомості громадян закріпилося розуміння важливості захисту своїх прав через звернення до суду.

Водночас недосконалість законодавчого регулювання правових відносин в Україні, неефективна боротьба з корупцією, обмежена правова свідомість громадян та інші негативні чинники сприяють виникненню різноманітних правових спорів, а система правосуддя неготова належно, ефективно та вчасно реагувати на багаточисельні звернення щодо захисту порушених прав, свобод та інтересів. На жаль, ухвалені заходи щодо оптимізації судочинства, як-от скорочення строків розгляду справ і основних процесуальних термінів, впровадження спрощених процедур, не досягли своєї мети повною мірою. Тому усвідомлення важливості поширення альтернативних судовому процесу методів врегулювання правових конфліктів поруч відкриває нові перспективи для зміцнення принципів правової держави в Україні.

Враховуючи зазначені вище процеси, перезавантаження судової системи України досі залишається актуальним питанням. Зміцнення процесів євроінтеграції потребує забезпечення принципу верховенства права, реформування судової системи та впровадження нових, альтернативних методів врегулювання спорів. Серед цих методів існує досудове врегулювання

адміністративно-правових спорів, який є соціально-правовим інструментом і успішно застосовується в зарубіжній практиці для ефективного та швидкого досягнення самостійного оптимального вирішення спору. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів широко використовується в США та більшості країн Європи, демонструючи високу ефективність. Останнім часом вчені у всьому світі звертають увагу на можливість застосування досудового врегулювання спорів у публічно-правових конфліктах, що сприятиме не лише покращенню роботи суддів, а й зміцненню відносин між державою та громадянами загалом, спонукаючи довіру до влади останніх. Світовий досвід підтверджує дієвість процедури досудового врегулювання спорів, що випливають із публічно-правових відносин. Сучасна процедура досудового врегулювання спору в адміністративному процесі застосовується в США, Великій Британії, Австралії, деяких країнах Європи, зокрема в Німеччині.

Однак нині в Україні відсутня належна нормативно-правова база стосовно досудового врегулювання спорів і його адміністративно-правового регулювання. Важливо зазначити, що створення альтернативних адміністративному судочинству методів врегулювання спорів на основі посередництва в приватно-правовій сфері є визнаним напрямом розвитку сучасної юридичної науки адміністративного права й законодавства. Проте можливість застосування вказаного методу врегулювання спорів на адміністративно-правові спори породжує значні дискусії серед науковців і досвідчених юристів-практиків. Тому актуальним і потрібним є детальне вивчення особливостей досудового врегулювання спорів як альтернативної судочинству процедури вирішення правових спорів в Україні та світі, а також визначення умов їхнього застосування для адміністративно-правових конфліктів у контексті соціально-політичних і правових реалій українського суспільства.

Останнім часом проблематика застосування альтернативних судочинству процедур для врегулювання спорів стає все більш предметом наукових

досліджень учених-правників. Українські вчені виявляють особливий інтерес до питань медіації.

Отже, станом на сьогодні проводиться пошук найкращої моделі досудового врегулювання публічно-правових конфліктів, що базується на аналізі міжнародного досвіду та практичних експериментах окремих судів в Україні. Сфера застосування досудового врегулювання публічно-правових конфліктів тільки починає визначатися, і це потребує концептуального уточнення щодо обов'язковості цієї процедури, можливості її використання в усіх адміністративно-правових спорах, а також забезпечення виконання ухвалених рішень за результатами вказаної процедури.

Окремі аспекти змісту медіаційних процесів медіації та перспектив запровадження її до правової системи України були предметом дослідження в наукових працях таких учених, як А. В. Біцай, Н. Л. Бондаренко-Зелінська, Р. А. Калюжний, Т. С. Кисельова, З. В. Красіловська, Н. М. Ковалко, Я. П. Любченко, Н. А. Мазаракі, А. О. Монаєнко, Н. В. Нестор, Т. О. Подковенко, М. Я. Поліщук, Ю. Д. Притика, М. І. Смокович, О. М. Спектор, Н. О. Турман, С. Я. Фурса, В. В. Яковлєв, І. Г. Ясиновський.

Поміж іншого, у зв'язку із зростанням зацікавленості в застосуванні альтернативних судовому процесу методів врегулювання конфліктів у сфері адміністративно-правових відносин проблеми адміністративно-правового забезпечення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів обговорюються в наукових дослідженнях авторів, як-от С. С. Білуги, Н. В. Боженко, С. В. Ківалова, С. О. Корінного, В. М. Кузьмишин, А. О. Лиско, О. В. Музи, О. Д. Сидєльнікоав, Т. І. Шинкар, Л. Р. Юхтенко та інших.

Крім того, теоретичну базу дослідження становлять роботи вітчизняних і зарубіжних учених у галузі адміністративного права, адміністративного процесу, цивільного права, цивільного процесу, господарського процесу, судоустрою, які висвітлюють питання, пов'язані із предметом дослідження: В. Б. Авер'янова, В. В. Галунька, П. В. Діхтієвського, А. М. Колодія, В. М. Кравцової, О. В. Кузьменко, Н. І. Мазурика, І. Я. Сенюти, О. Ф. Скакун,

М. І. Смоковича, С. Г. Стеценко, Н. Є. Хлібороб, І. Е. Черняхович, І. М. Шопіної, В. В. Шуби, В. Р. Щавінського тощо.

Проте тенденції розвитку досудового врегулювання адміністративно-правових спорів загалом є новою проблемою, яка потребує комплексного дослідження. Одночасно з існуючими науковими досягненнями потрібно провести докладний науковий аналіз, присвячений процедурі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, що виникають з публічно-правових відносин. Це вимагає аналізу як теоретичних, так і практичних аспектів. Викладене вище свідчить про актуальність теми дисертації, її важливе теоретичне та практичне значення щодо подальшого розвитку науки адміністративного права й адміністративного процесу, вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство відповідно до міжнародно-правових стандартів і конституційних засад.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертація виконана відповідно до Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21; Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106; Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11.06.2021 № 231/2021.

Тема дисертації затверджена вченою радою Державного податкового університету (протокол від 24.11.2022 № 6).

Мета дисертаційного дослідження полягає у комплексному науковому дослідженні досудового врегулювання публічно-правових спорів в Україні як альтернативного судочинству методу вирішення адміністративно-правових спорів на основі медіації, виокремлення та встановлення характерних

особливостей вказаного методу врегулювання спорів, а також розроблення та формулювання пропозицій щодо вдосконалення застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і його нормативно-правового регулювання.

Для досягнення поставленої мети в дисертації вирішуються такі **завдання**:

– систематизувати вітчизняний і зарубіжний досвід наукових досліджень альтернативних методів врегулювання правових конфліктів, сформувати на їхній основі теоретико-історичні засади концепції досудового врегулювання публічно-правових спорів;

– визначити методологічні засади дослідження досудового врегулювання публічно-правових спорів як особливого способу вирішення правових конфліктів;

– визначити місце досудового врегулювання публічно-правових спорів у системі альтернативних судочинству методів врегулювання спорів на сучасному етапі їхнього розвитку та в перспективі;

– дослідити правову природу досудового врегулювання публічно-правових спорів, його ознаки й особливості;

– визначити основні принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, встановити зміст і механізм застосування окремих засад;

– визначити основні вимоги до застосування адміністративної процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів;

– охарактеризувати порядок здійснення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і дослідити окремі стадії процедури;

– визначити учасників процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, проаналізувати їхні права й обов’язки;

– з’ясувати юридичні наслідки адміністративної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, визначити правову природу

угоди за результатами проведення досудового врегулювання спорів;

– охарактеризувати нормативно-правове регулювання альтернативних методів вирішення адміністративно-правових спорів у зарубіжних країнах та Європейському Союзі;

– узагальнити досвід зарубіжних країн щодо нормативно-правового й організаційного забезпечення процедури врегулювання публічно-правових спорів;

– визначити перспективи імплементації зарубіжного та міжнародного досвіду досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні.

Предметом дослідження є сучасний стан і тенденції розвитку правового регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в сфері досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як одного із способів альтернативного вирішення спорів.

Методи дослідження. У дисертації використано комплекс загальнофілософських, загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Під час дослідження використано методи формально-логічного (догматичного), системно-структурного, порівняльно-правового та логіко-правового аналізу, дедукції, індукції, які дали змогу визначити особливості процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Дослідження базується на законах діалектики, відповідно до яких мета, процес, порядок, дії та статус учасників досудового врегулювання публічно-правових спорів, наслідки такої процедури розглядаються як єдине ціле явище, усі складові якого досліджуються у взаємодії між собою та взаємовпливові. Особливість предмета дослідження зумовила використання методу прогнозування в двох його основних формах – моделюванні та екстраполяції, що дало змогу сформувати концепцію процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів, яка побудована на основі загальних засад врегулювання адміністративних спорів і конкретних результатів експериментального проведення процедури.

Досягнення окремих завдань дисертаційного дослідження зумовило

застосування таких методів: історико-правовий метод застосовано під час розгляду історичних засад дослідження досудового врегулювання адміністративно-правових спорів (підрозділ 1.1); порівняльно-критичний аналіз наявних моделей досудового врегулювання спорів, зокрема адміністративно-правових, принципів і засад досудового врегулювання адміністративно-правових спорів дав нагоду встановити недоліки та переваги кожної з моделей і запропонувати власні визначення окремих понять (підрозділи 1.4, 3.1); порівняльно-правовий метод – під час зіставлення норм чинного законодавства України, положень адміністративних судів, які беруть участь в експериментальних проєктах щодо запровадження процедури врегулювання адміністративних спорів, законопроєктних норм із відповідними положеннями законодавства країн Європейського Союзу, а також у процесі з'ясування особливостей прав і обов'язків учасників процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів (підрозділи 1.3, 2.1, 3.1, 3.2); метод системного аналізу допоміг провести аналіз явища досудового врегулювання публічно-правових спорів як єдиної системи, виявити її вплив на адміністративний процес загалом і його окремі інститути (підрозділи 2.2, 3.2); догматичний метод дав змогу проаналізувати зміст основних категорій, які формують процедуру досудового врегулювання адміністративно-правових спорів (підрозділи 2.2, 2.3, 3.2); статистичний метод і метод екстраполяції використано для з'ясування перспектив запровадження процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів як відокремленої від адміністративного процесу самостійної процедури (підрозділи 2.1–2.3, 3.1–3.2); метод прогнозування у формі моделювання застосовано під час формулювання пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення досудового врегулювання публічно-правових спорів (підрозділ 3.2). Застосовувалися також методи аналізу й синтезу, структурно-функціональний та інші методи, які дали змогу комплексно дослідити проблемні аспекти сучасної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і перспективної концепції її відокремлення від адміністративного судочинства (підрозділи 1.3, 2.1–2.3, 3.1–3.2).

Нормативно-правовою базою дослідження є Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, інші закони України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти міністерств України, які регулюють досудове врегулювання публічно-правових спорів, рекомендації Ради Європи з питань альтернативних методів врегулювання спорів, а також окремі положення нормативно-правових актів інших держав.

Емпіричну базу дослідження становлять довідкова література, аналітичні довідки органів державної влади, матеріали судової практики адміністративних судів, а також звіти та статистичні матеріали щодо результатів впровадження досудового врегулювання адміністративно-правових спорів Одеського окружного адміністративного суду, Івано-Франківського окружного адміністративного суду.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вказана робота є першим в українській науці адміністративного права та процесу комплексним науковим дослідженням на основі правової доктрини, критичного аналізу чинного законодавства, врахування міжнародних стандартів досудового врегулювання публічно-правових спорів, у якому обґрунтовано теоретичні, нормативні та правові засади врегулювання спорів, що випливають із адміністративно-правових відносин у досудовому порядку й обґрунтування пропозицій щодо впровадження концепції ефективної процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів в Україні. Рівень наукової новизни одержаних результатів та авторський внесок у дослідження проблеми характеризуються науковими положеннями, висновками й пропозиціями, основними з яких є такі:

уперше:

– обґрунтовано потребу у виокремленні досудового врегулювання публічно-правових спорів як абсолютно самостійної та відокремленої процедури, яка не пов’язана з адміністративним судочинством у формі відкритого судового розгляду, яке тимчасово призупиняється під час проведення цієї процедури;

– запропоновано визначення досудового врегулювання адміністративно-правового спору як процедури, яка базується на основі медіації, але проводиться офіційним представником державної влади – суддею за допомогою проведення переговорів з метою досягнення компромісу між сторонами спору та задоволення їхніх інтересів;

– обґрунтовано позицію, що на процедуру досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як на юридичне явище поширюються загальноправові засади, а саме: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, законність, охорона честі й гідності людини, верховенство права; міжгалузеві принципи, як-от: офіційність, незалежність третьої сторони, яка здійснює процедуру врегулювання спору, диспозитивність, рівність сторін конфлікту перед законом, безпосереднє вивчення доказів, оцінка матеріалів справи за внутрішнім переконанням, всесторонність, повнота й об’єктивність дослідження всіх доказів у справі, дотримання вимог щодо мови процедури;

– запропоновано мінімальні стандарти досудового врегулювання адміністративно-правових спорів базувати на таких засадах: 1) добровільність участі сторін у процедурі досудового врегулювання спору; 2) дотримання розумних строків досудового врегулювання, які не перешкоджають доступності подальшого, у відповідних випадках судового захисту; 3) конфіденційність такого врегулювання та інформації, отриманої під час досудового вирішення адміністративної справи; 4) розумність і гнучкість процедури; 5) незалежність, незацікавленість і неупередженість осіб, які здійснюють посередницькі (медіаторські) функції, і наявність гарантій такої незалежності; 6) принцип рівності та добросовісності осіб, які беруть участь у справі;

– вимоги застосування процедури досудового врегулювання публічно-правового спору запропоновано визначати як комплекс чинників, які визначають межі використання процедури досудового врегулювання публічно-правового спору. Тобто тільки за визначених обставин сторонам публічного спору надається можливість врегулювати спір без звернення до суду;

– визначено, що нині досудове врегулювання адміністративно-правових

спорів проводиться на пробному рівні, тому доцільно розглядати два види вимог до його застосування. По-перше, це вимоги, які фактично існують на сьогодні. По-друге, вони повинні бути визначені для сформованої моделі досудового врегулювання публічно-правового спору в майбутньому. Обидва ці види передбачають комплекс вимог, за допомогою яких можна окреслити умови застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів, представлених такими трьома групами: організаційні, процесуальні та фільтруючі;

– запропоновано авторську дефініцію поняття «процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів» як нормативно врегульовану послідовність процесуальних дій суб'єкта, уповноваженого на врегулювання адміністративно-правового спору поза межами адміністративного судового процесу;

– встановлено доцільність відмежування угоди, укладеної за результатами досудового врегулювання публічно-правових спорів, від мирової угоди в адміністративному судочинстві через їхні різні юридичні наслідки. Зважаючи на те, що досудове врегулювання публічно-правового спору є добровільним процесом, тому угода про його результати виконується сторонами за їхньою доброю волею. Отже, невиконання такої угоди не може бути підставою для повторного проведення цієї процедури. Так, якщо процедура не призвела до досягнення мети й конфлікт не було вирішено, сторони можуть вирішити спір у процесі судового розгляду справи адміністративним судом;

– запропоновано до складових концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні відносити таке: 1) створення механізму адміністративно-правового регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 2) визнання основних цінностей досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 3) створення профільного координувального органу щодо проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів;

4) визначення повноважень щодо ведення реєстру осіб, які уповноважені проводити досудове врегулювання спорів; 5) формування професійної групи осіб, які проводять досудове врегулювання спорів; 6) вибір оптимальної моделі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 7) удосконалення правового статусу учасників досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як суб'єктів влади та їхня професійна підготовка у сфері врегулювання спорів; 8) запобігання зловживанням правами під час досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і створення інституту відповідальності посередника; 9) розробка механізму забезпечення виконання угоди за результатами процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів;

удосконалено:

– розуміння статусу судді-посередника (медіатора) в досудовому врегулюванні адміністративно-правових спорів, а саме акцентовано увагу на обмеженості його владних повноважень, і те, що суддя-посередник відповідальний за організацію процесу посередництва та функціонує як нейтральний і незацікавлений координатор переговорів, спрямованих на вирішення спірних ситуацій. Суддя-посередник не виконує ролі, яку він мав би в судовому процесі; він діє як учасник переговорів між сторонами. Завдяки своїм професійним знанням і навичкам він спрямовує сторони на компромісне вирішення конфлікту, допомагає їм зрозуміти слабкі сторони своїх позицій і переглянути свої погляди на проблему;

– перелік прав та обов'язків суб'єктів досудового врегулювання публічно-правових спорів – сторін, їх представників;

– структуру процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, яка може бути згрупована в такі основні стадії: 1) ініціювання сторонами спору проведення процедури досудового врегулювання публічно-правового спору через подання заяви до голови відповідного суду; 2) розгляд головою суду заяви сторін про проведення процедури та призначення уповноваженого судді; 3) прийняття справи суддею-медіатором і підготовка

справи до проведення переговорів за допомогою збору відповідного переліку доказів, письмових обґрунтувань позицій сторін; 4) проведення безпосередньо переговорів щодо врегулювання публічно-правових спорів у призначену дату та час; 5) оформлення результатів проведення досудового врегулювання адміністративно-правового спору через укладання письмової чи усної угоди, за умови позитивного результату переговорів або вирішення питання щодо знищення документів і поновлення провадження, якщо переговори були безрезультатними;

дістали подальшого розвитку:

– підходи щодо визначення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як альтернативного судочинству способу вирішення конфлікту за участю та під супроводом незацікавленої особи медіатора (посередника), яка неуповноважена на винесення обов'язкового рішення для учасників переговорів;

– класифікація альтернативних судочинству методів вирішення адміністративно-правових спорів за такими підставами: 1) за суб'єктами: а) врегулювання спору за участю представника державної влади; б) недержавні процедури врегулювання спору; 2) за способом врегулювання спору: а) примирювальні процедури; б) правовідновлювальні процедури; в) комбіновані процедури (мінісуд, посередництво-арбітраж, незалежний висновок експерта тощо);

– пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації теоретично положення, висновки й пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого вивчення та вдосконалення теоретико-правових засад адміністративного правосуддя щодо досудового врегулювання публічно-правових спорів;

– *правотворчості* – з метою вдосконалення норм адміністративного процесуального права, у разі внесення змін і доповнень до норм Кодексу адміністративного судочинства України щодо процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів;

– *правозастосуванні* – результати дослідження можуть сприяти вдосконаленню процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів;

– *освітньому процесі* – під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне процесуальне право», «Адміністративне судочинство», а також для підготовки підручників, посібників, практикумів та іншої додаткової навчальної літератури.

Апробація результатів дослідження. Основні положення й теоретичні висновки, на яких ґрунтується дисертація, а також рекомендації щодо вдосконалення національного законодавства були представлені на кафедрі фінансового та податкового права Державного податкового університету та доповідях науково-практичних конференцій та інших наукових заходів, зокрема: Всеукраїнська науково-практична конференція «Право в умовах воєнного стану: проблеми та перспективи» (м. Тернопіль, 12 травня 2023 року); VI Міжнародна науково-практична конференція «Фінансова політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки» (м. Ірпінь, 24 квітня 2024 року); VII Міжнародна науково-практична конференція «Фінансова політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки» (м. Ірпінь, 03 квітня 2025 року).

Публікації. Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції дисертації містяться в 5 наукових працях, а саме в 3 статтях у наукових виданнях, внесених до переліку наукових фахових видань України, 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації визначена метою та завданнями дослідження. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які охоплюють десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і

додатка. Загальний обсяг дисертації становить 285 сторінок, із них 251 сторінка основного тексту. Список використаних джерел розміщено на 33 сторінках (316 найменувань). Додаток викладено на 1 сторінці.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ

1.1. Теоретико-історичні засади дослідження досудового врегулювання адміністративно-правових спорів

В умовах сьогодення невід'ємною складовою життя суспільства є конфлікти. Так, конфліктом визначають зіткнення протилежних позицій, поглядів сторін з емоційним фоном. Ще зі стародавніх часів одним із методів вирішення конфлікту вважались примирні процедури, які реалізовувались у звичаєвому праві, а сьогодні втілюються у відновному правосудді. Відновне правосуддя активно почало розвиватись у середині 70-х рр. XX століття, а впродовж останніх років лише вдосконалювалось. Концепція відновних процедур поширювалась на міжнародній арені, тому країнами світу було прийнято кроки запровадження відновного правосуддя в свої правові системи. У правовій системі України відновне правосуддя активно розпочало впроваджуватись лише на початку XXI століття. Поміж іншого, чинники та умови впровадження примирних процедур у правову систему України доцільно шукати в історичній спадщині України [162, с. 58].

Як уже наголошено вище, питання пошуків способів врегулювання конфліктів були актуальними упродовж усієї історії суспільства. Загалом врегулювання спірних ситуацій завжди проводилось авторитетними особами, які мають повагу та довіру, наприклад вождями, керівниками держав, священниками.

На початкових етапах історії свідчити про особливості різних методів вирішення конфліктів є досить складним завданням, і більшість вчених розглядають їх як передвісників судового процесу. Первинні історичні джерела надають значущий внесок у наше дослідження, особливо з погляду вивчення

того, як визначався статус особи, що вирішувала конфлікт, та основні ознаки, на яких базувався розгляд справи.

Так, Р. І. Карпенко зауважує, що історію врегулювання спорів взагалі можна розглядати як еволюцію трьох її базових форм: насильницької (протиправної), судової (за допомогою примусового відновлення порушеного права в судовому порядку) та примирювальної [106, с. 28].

З огляду на хронологію світової історії Я. П. Любченко виділяє п'ять основних періодів розвитку альтернативних судочинству способів врегулювання спорів: 1) перший період, де характерною особливістю є врегулювання спорів переважно за допомогою суспільних чинників, що пояснюється релігійним та ідеологічним впливом, відсутністю або слабкістю впливу органів управління; 2) другий період, коли держава здійснює посилений контроль над врегулюванням конфліктів позасудово та запроваджуються арбітражні процедури для врегулювання спорів між феодалами; 3) третій період, коли держава має міцний суверенітет і самостійно визначає методи вирішення спорів, становлення правосуддя на рівні держави та правове регулювання альтернативних способів врегулювання конфлікту; 4) четвертий період, якому характерна поява авторитарної влади, яка надавала пріоритет державному правосуддю та виникає потреба в пошуку ефективних варіантів врегулювання міждержавних конфліктів через міжнародні організації; 5) п'ятий період, який характеризується поширенням альтернативних способів врегулювання конфліктів, врахування позицій учасників спору, забезпечення умов для досягнення компромісу [146, с. 90–91].

Зі свого боку В. Є. Прущак розглядає еволюцію інституту досудового врегулювання спорів у різні історичні періоди. Науковець визначає такі етапи: 1) період Античності (до V ст. н. е.), коли з'являється посередництво; 2) Раннє Середньовіччя (VI–X ст.), коли формується церковний суд; 3) Середньовіччя (XI–XIX ст.), коли запроваджується примирення в суді; 4) Новітній період (з початку XX ст. дотепер), де виробляються міжнародні стандарти вирішення спорів за допомогою альтернативних методів. Щодо українських земель, то

вчений зауважує, що розвиток альтернативних методів вирішення спорів поділяється на такі періоди: 1) ера Київської Русі (IX–XIII ст.), коли компроміс має значущий вплив; 2) ера Гетьманщини (XIV–XVII ст.), під час якої діяльність посередників («поєднувачів») стає активною; 3) ера Російської імперії (XVIII – початок XX ст.), коли виникають комерційні суди; 4) радянська ера (з 1917 р. до середини 1950-х рр. і з кінця 1950-х до 1991 р.), під час якої відбулась відмова від альтернативного вирішення спорів через репресії влади та авторитаризм, а в подальшому відбулось формування доктринальних підходів до примирення; 5) пострадянська ера (з 1991 по 2000 р.), коли спостерігається стрімкий розвиток і пошук альтернативних судочинству методів вирішення спорів; 6) євроінтеграційна ера (з 2000-х рр. до сьогодення), коли впроваджується альтернативне вирішення спорів у національні правові системи [220, с. 148].

Аналізуючи етапи розвитку досудового врегулювання спорів, Н. В. Боженко виділяє основні фази цього процесу так: 1) перший період, який зумовлений потребою у вирішенні конфліктів і суперечностей у межах племен, громад, держав-міст і схожих утворень; 2) другий період припадає на період Середньовіччя та Нового часу, коли вирішення тривалих військових конфліктів між країнами стало надзвичайно важливим; 3) третій період настає з поширенням потреби у виробленні інституту альтернативних судочинству методів врегулювання спорів і розширенням сфер їхнього застосування, виникнення медіації в країнах з англосаксонською правовою системою, появи поняття «медіація» [41, с. 78].

Також Л. Ф. Кривачук визначає такі етапи еволюції позасудового врегулювання спору, починаючи з етапу запровадження відновного правосуддя: 1) період 1995–2004 рр. – формування базових принципів та інституцій у сфері позасудового врегулювання спорів; 2) період 2005–2014 рр. – створення стандартів та поширення мережі центрів і пунктів з досудового врегулювання спорів; 3) 2015–2023 рр. – удосконалення процедури позасудового врегулювання спорів, професійна підготовка посередників [135, с. 142].

С. Т. Йосипенко визначає шість етапів становлення позасудових методів врегулювання спорів на території України: 1) зародження в дохристиянські часи та в контексті римського права; 2) впровадження в системі норм права Київської Русі та Галицько-Волинської держави (IX ст.); 3) поширення під час панування Литви й Польщі (XIV–XVII ст.); 4) наявність у правовій системі Козаччини (XVI–XVIII ст.); 5) існування в правовій сфері дореволюційного періоду (XIX–XX ст.); 6) сучасний етап розвитку, який розпочався із середини XX ст. [101, с. 140].

Вважаємо за доцільне окремо звернути увагу на особливості певних історичних етапів становлення досудового врегулювання публічно-правових спорів. Так, використання посередництва й процедур примирення в Україні має глибокі корені та знаходить своє відображення в історичних джерелах з епохи Київської Русі [132, с. 57]. Згідно з результатами дослідження Н. В. Нестор у «Руській правді» було передбачено можливість заміщення кровної помсти грошовою компенсацією за завдану образу. Вчена розглядає цей аспект норм як підтвердження появи примирення на теренах українських земель Водночас вважаємо за доцільне розглядати вказане як етап розвитку відновного правосуддя [182, с. 165]. Поміж іншого, положення «Руської правди» не висвітлюють інформацію щодо процесу відшкодування завданої шкоди, не вказують, як це відбувалося, а також чи був у результаті конфлікт був врегульований. Зі свого боку можна виявити наявність примирних процедур у політичній історії Київської Русі. Наприклад, уникнення конфліктних ситуацій за допомогою домовленості щодо вирішення відносин було передбачено в таких політичних інститутах, як правління декількох князів одночасно та князівські з'їзди (снеми). Після смерті Володимира Великого виникли міжусобиці між його синами. Завершення цього конфлікту пов'язують з досягненням компромісу між Ярославом і Мстиславом, де останній виступив ініціатором угоди. Процедуру князівських з'їздів, що відбувались без підготовки, О. С. Щавельов відтворює так: узгодження щодо проведення з'їзду; «стояння» – очікування місця проведення з'їзду; обговорення питань, які

виникали на з'їзді; укладення угоди (не завжди); спільний бенкет [131, с. 115].

Отже, в Київській Русі саме посередників використовували для спроб завершення князівських конфліктів і міжусобиць за допомогою медіації. Медіація також активно застосовувалася для вирішення міжнародних розбіжностей, що називалося різними термінами, як-от «посередництво», «клопотання» або «пропозиція добрих послуг». Початкові спроби використання медіації зазвичай належали до розв'язання сімейних суперечок. Згодом медіація отримала визнання під час розв'язання різноманітних конфліктів, включно із тими, що виникають у місцевих громадах, а також складні багатосторонні суперечки в комерційній і громадській сферах. Так, разом із судовою медіацією розвивається альтернативний підхід до вирішення спорів [127, с. 82].

Також, проаналізувавши історичний розвиток альтернативних судочинству примирних процедур, у XIV столітті в Київській Русі існувала ще одна примирна процедура, яку називали «мировий ряд». Варто наголосити, що це є один із перших прикладів використання нейтрального посередника для примирення в Київській Русі. Рядці, або «добрі люди», активно працювали над врегулюванням конфліктів, укладаючи домовленості, що ґрунтувалися на принципі взаємних компромісів, і фіксувались у заключальній грамоті. Процедура примирення була широко застосована в різних правових сферах упродовж XVI–XVII століть як у Литовському князівстві, так і за часів Литовських Статутів на українських землях. На українських землях, які належали Польщі, також існувала примирна процедура замість кровної помсти, яка виявлялася в процедурі «єднання». За допомогою дій «поєднувачів», які визначали умови примирення, особа, винна в конфлікті, зобов'язана була визнати свою провину, звернутися із вибаченням до потерпілого або його родичів і виплатити викуп [65, с. 105].

Результат процедури «єднання» був задокументований у письмовій формі, підписувався свідками та був посвідчений їхніми печатками. Так, цим способом вирішувалися справи різних видів, охоплюючи майнові, земельні та кримінальні. Спір, вирішений через «єднання», не підлягав передачі до суду; у

разі звернення до суду з питанням, яке вже було врегульовано «єднанням», позивач повинен був сплатити грошовий штраф [221, с. 91].

У подальшому дія вказаних вище джерел права стала обмежуватися владою Російської імперії. У цей період був розроблений проєкт Кодексу «Права, за якими судиться малоросійський народ». Незважаючи на те, що вказаний документ не був схвалений Сенатом, вказаний Кодекс продовжував використовуватися як важливе джерело права XVIII ст. Згідно із зазначеним Кодексом сторони могли досягти мирного врегулювання спору, причому в будь-яких справах, водночас суд виступав лише в ролі фіксатора та свідка. У пункті 12 артикул 12 було передбачено можливість припинення провадження у справі в разі примирення сторін та їхнього звернення до суду з відповідною «мировою чолобитною» [68].

У часи перебування українських земель під владою Великого князівства Литовського було впроваджено інститути полюбовних і приятельських судів та система доручень князя здійснювати третейський суд з різних питань. Характерною ознакою третейських судів була здатність враховувати потреби як влади, так і населення. Ці суди допомагали владі зменшити навантаження на великокнязівський суд, знижуючи кількість справ, які потрібно було розглядати. Одночасно вигідні умови для примирення та швидкість розгляду справ привертали увагу населення. Третейські суди існували й під час Гетьманщини, керуючись підтримкою судових органів Війська Запорізького. Вони врегульовували прості конфлікти та сприяли узгодженню інтересів сторін [170, с. 7–9]. Так, у Запорозькій Січі проводилися значущі збори, зокрема військові ради, які мали форму кола. Дискусії та обговорення питань у такій формі продовжувалися до того моменту, доки громада не доходила до консенсусу, який був прийнятний для всіх її членів [30, с. 54].

Так само, як і Литовські статути, магдебурзьке право містило в собі інститут примирення. Осіб, які виступали в ролі посередників, називали «приятельські» або «полюбовні» судді або «єдначі», а у міському праві – «медіаторами». Поняття «медіатор» було запозичене з німецької правової

літератури. Норми стосовно примирних процедур не були кодифіковані, тому в окремих статтях було викладено порядок формування та повноваження полюбовного суду, інформацію щодо справ, де допускалось примирення, форми процедури та порядок укладення угоди. Варто зазначити, що процес примирення відбувався як в судовому, так і в позасудовому порядку, а угода, укладена після завершення врегулювання спору, реєструвалася в актовій книзі, набувала сили акта застосування права та забезпечувала захист від невиконання [76, с. 147].

Особливо цікавим для вивчення в контексті історичного розвитку досудового врегулювання спорів є інститут мирових посередників, що виник під час селянської реформи 1861 року. Співпрацюючи з дворянством, селянством і представницькими органами, мирові посередники керувалися принципами прозорості, незалежності та незамінності, метою було вирішувати конфлікти між поміщиками та селянами. Володіючи широкими повноваженнями та важливими обов'язками, мирові посередники повинні відповідати таким вимогам: наявність власності, зокрема земельних угідь. Мирові посередники вирішували скарги й узгоджували конфлікти між поміщиками та звільненими від кріпацтва селянами, регулювали їхні відносини й контролювали дії місцевого самоврядування. Інститут мирових посередників зазначався значним рівнем лібералізму, оскільки майже не піддавався тискам адміністративних органів. Завдяки високому рівню довіри та поваги серед населення вони успішно враховували інтереси як селянства, так і поміщиків та дворянства [62, с. 135–136].

На території українських земель до першої половини XIX століття існували процедури, що мали багато спільного з примирними, як-от совісні суди. Совісний суд виступав у ролі першої інстанції, його особливістю була гуманність, що виявлялася повагою до людської гідності, допомогою страждаючим незалежно від їхнього соціального статусу. Найбільш поширеними справами, які розглядав совісний суд, були ті, що мали суперечливий характер, де сторони зверталися за порадою в конфлікті. Отже,

основною метою діяльності совісних судів було примирення сторін та учасників сварки. Якщо ж сторони не могли досягти згоди щодо мирного вирішення спору, їм дозволялося продовжити пошук оптимального альтернативного рішення через посередника. Відмова від ролі посередника була забороненою – якщо посередники не доходили до рішення, суд мав запропонувати власний варіант, спрямований на примирення сторін. Водночас таке рішення повинне ґрунтуватися на конкретних принципах і не призводити до нових позовів, наклепів чи суперечностей [299, с. 534].

Так, проаналізувавши вказані вище етапи розвитку позасудових способів врегулювання спорів, можна дійти висновку, що особа, яка врегульовувала спір, мала широкий спектр владних повноважень, і її рішення були обов'язковими для виконання. Також на початкових етапах конфлікту акцентувалася увага саме на пошуку рішення, яке б було прийнятним для обох сторін.

Як зауважує К. С. Токарєва, першим етапом у виникненні альтернативних методів врегулювання спорів на українських землях варто визначити період становлення та розвитку органів примирення й посередництва (до XIX століття). Наступним етапом у становленні альтернативних методів врегулювання спорів можна вважати період виникнення та розвитку медіації як соціального інституту (XX–XXI століття). На території українських земель завжди існували певні інститути примирення, оскільки суспільство завжди виявляло бажання вирішувати конфлікти мирним способом, уникаючи звертання до державного судового розгляду. Погоджуємось, що складнощі в суспільних відносинах вимагають наявності більш ефективних інститутів вирішення спорів, що призводить до розвитку досудового врегулювання спорів в сучасному розумінні [272, с. 208].

Поміж іншого, щодо сучасного періоду дослідження досудового врегулювання спорів варто зазначити, що до визначення альтернативних методів вирішення спорів вчені виділяють вузький і широкий підхід. Вказаний поділ залежить від розуміння вченими змісту альтернативного врегулювання

спорів. Наприклад, певна група науковців у зміст альтернативного вирішення спорів вносять доволі широкий спектр понять, а інші – до альтернативних механізмів вирішення спорів відносять виключно досудові механізми. Звісно, що аналогічні погляди мають право на існування й обґрунтовані достатньо [255, с. 13]. На наше глибоке переконання, для науки адміністративного права перевага першого підходу полягає в тому, що він дає змогу більш об'єктивно розглядати невирішені дискусії за рахунок порівняння схожих явищ у суміжних галузях правових знань, як-от цивільне чи кримінальне право. Водночас вузький підхід дає змогу зосередитись виключно на конкретному явищі та заощадити час.

Загалом варто зазначити, що науковий інтерес до теми досудового врегулювання спорів активізувався у 2016–2017 рр., коли Україною було обрано курс у бік євроінтеграції. Так, 2017 року було розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», який був спрямований на протидію недосконалості захисту прав у судовому порядку за допомогою неформальної процедури – врегулювання спору за участю судді [202].

Також варто зазначити, що важливою стала не лише ідея щодо участі судді в альтернативному врегулюванні спору, але й розвиток досудових методів врегулювання спорів, що стало наслідком розробки проєкту Закону України «Про медіацію», а 2021 р. ухвалення Закону України «Про медіацію» [213].

Крім того, варто звернути увагу, що з метою покращення ефективності та якості нормативного регулювання процедур зовнішньоуправлінської діяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та інших суб'єктів, які мають законне право виконувати управлінські функції, а також захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у їхніх відносинах з органами публічної влади 2022 року було ухвалено Закон України «Про адміністративну процедуру» [201].

Закон України «Про адміністративну процедуру», ухвалений 17 лютого 2022 року, має на меті регулювання відносин між суб'єктами, уповноваженими виконувати функції публічної адміністрації, й фізичними та юридичними особами. Положення вказаного Закону спрямовані на упорядкування відносин у сфері адміністративного оскарження, встановлення загальних норм щодо права на адміністративне оскарження, порядку та строків подання скарги, суб'єктів, які розглядають скарги, їхніх повноважень, а також процедур адміністративного оскарження загалом та у випадках, коли це регулюється спеціальними нормативними актами. В умовах сьогодення Закон України «Про адміністративну процедуру» розглядається як загальний нормативний акт щодо адміністративного оскарження, що запровадив якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньоуправлінської діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та інших суб'єктів, які Законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах із державою [179, с. 56].

Як нами вже було розглянуто, в Україні певні форми відновного правосуддя існували ще з давніх часів, адже примирні процедури традиційно здійснювали мирові та громадські суди, а не медіатори. Як слушно зауважує І. М. Проскурякова, сьогодні в законодавстві України відбувається реалізація прозахідної концепції участі судді в альтернативних методах вирішення спору [217, с. 124].

Поміж іншого, варто звернути окрему увагу на сучасні дослідження досудового врегулювання публічних спорів у працях науковців. Так, Т. І. Шинкар у дисертації «Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід» (2018 р.) дослідила теоретичні й методологічні аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві. Вчена розглядає правові конфлікти й спори як соціально-правові явища, а також основні аспекти процедур примирення в системі альтернативного вирішення юридичних конфліктів. Це дослідження зробило важливий внесок в

історичний розвиток досудового врегулювання спорів, обґрунтувавши потребу у впровадженні медіації в адміністративне судочинство й розкривши новий аспект професійної діяльності судді-медіатора [305, с. 25–27].

Зі свого боку Н. В. Боженко в дисертації «Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів» (2018 р.) проаналізувала основні етапи становлення інституту досудового врегулювання спору, з'ясувала місце медіації в системі альтернативних судочинству методів вирішення спорів, визначила зміст медіації як одного із способів досудового врегулювання адміністративних спорів. Ученою вперше висунуто ідею створення єдиного стандарту для сертифікації медіаторів та аргументовано потребу в нормативному врегулюванні угоди про вирішення спору, яка виникає за результатами медіації, за умови, що така угода не порушує чинне законодавство. Також була запропонована обов'язкова медіація для конкретних категорій адміністративно-правових спорів. Науковцем було розглянуто пропозиції щодо розширення повноважень суддів адміністративних судів для сприяння примиренню сторін на ранніх етапах, а також встановлення чітких вимог до рівня підготовки медіаторів [40, с. 7].

Незважаючи на наявність наукових робіт, питання про альтернативне чи досудове врегулювання / вирішення спорів залишається предметом дискусій серед представників юридичної науки. Впродовж останніх п'яти років новим стимулом для розвитку історіографії правового інституту альтернативного врегулювання адміністративно-правових спорів стали проблеми, зумовлені ігноруванням питань щодо значної завантаженості судів і порушення розумних строків розгляду спорів. Впровадження інституту досудового врегулювання адміністративно-правових спорів ініційоване демократичними європейськими організаціями [217, с. 127].

Так, наукові дослідження, які відіграють ключову роль у формуванні інституту досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні, можна умовно розділити на три групи: 1) дослідження представників науки цивільного права, які присвятили свої роботи проблематиці примирних

процедур, вивчали особливості медіації під час врегулювання публічно-правових спорів; 2) дослідження представників науки адміністративного права, які присвятили свої роботи аналізу змісту публічно-правового спору, особливостям та основним характеристикам адміністративних спорів; 3) комплексні дослідження вчених, які присвятили свої роботи дослідженню альтернативних адміністративному судочинству методам врегулювання публічно-правових спорів. Ця група досліджень зосереджена на вивченні можливостей впровадження альтернативних несудових методів вирішення адміністративних спорів. З методологічного погляду цей підхід дає змогу відстежувати формування нового напряму наукових досліджень, що поєднує досягнення приватного й публічного права. Такий підхід допомагає розширити розуміння інституту досудового врегулювання адміністративних спорів і сприяє пошуку більш ефективних інструментів вирішення конфліктів в адміністративній сфері.

Розпочинаючи аналіз першої групи наукових досліджень, важливо зазначити, що, незважаючи на значну кількість досліджень позасудових способів врегулювання цивільних спорів, в теорії питання щодо їх систематизації та співвідношення досі є невизначеними. Більшість наукових праць присвячено вивченню окремих методів вирішення спорів, які є не публічно-правовими. Відсутність комплексного підходу до розуміння системи позасудових методів врегулювання таких спорів ускладнює їхній подальший розвиток, оскільки зумовлює термінологічну невизначеність, дублювання обов'язків, численні прогалини в правовому регулюванні. Так, перші наукові праці, спрямовані на визначення видів позасудового врегулювання правових спорів в Україні, з'явилися лише 2007 року. Однією із важливих наукових робіт стала дисертація О. М. Спектор «Альтернативні способи вирішення цивільно-правових спорів» [256, с. 132]. Крім того, до першої групи варто віднести наукові публікації Н. Л. Бондаренко-Зелінської на тему «Запровадження альтернативних способів врегулювання спорів: європейський досвід для України» [47, с. 162–165], В. Т. Маляренка на тему «Відновлювальне

правосуддя: можливості запровадження в Україні» [154, с. 25], практичний посібник «Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади» І. Я. Сенюти [257, с. 57].

Так, у вказаних цивілістичних дослідженнях найбільш поширеними методами вирішення спорів стали досудове врегулювання спорів (претензійне провадження), медіація (позасудова й судова) та розгляд спору в третейському суді.

Щодо процесу претензійного врегулювання приватних спорів, то його прирівнюють до форми переговорів. У цьому контексті значний внесок у теоретичне обґрунтування претензійного провадження належить експертам у галузі господарського процесу, зокрема таким, як Л. В. Голій [70], В. О. Горєвий [71, с. 90–92], Д. М. Притика [207, с. 89] та іншим.

Розгляд спорів у третейському суді можна аналізувати як альтернативний судочинству метод вирішення правових спорів, і цей підхід, порівняно з претензійним провадженням, є більш дослідженим. Наприклад, С. М. Довганчук [82, с. 52] у своїх наукових працях розглядав принципи третейського судочинства, процедуру розгляду справ у третейських судах, а також окремі аспекти визначення компетенції третейських судів. Значний внесок у формування теоретичної бази для функціонування третейського суду внесло дисертаційне дослідження доктора юридичних наук Ю. Д. Притики «Теоретичні проблеми захисту прав цивільних правовідносин в третейському суді» [208, с. 14]. У своїй роботі автор провів аналіз ефективності правового регулювання цього методу вирішення приватно-правових спорів і вніс пропозиції та рекомендації щодо подальшого вдосконалення норм третейського законодавства.

Щодо медіації як форми досудового врегулювання спору, то в умовах сьогодення вказане питання привертає значну увагу у сфері академічних досліджень. На сьогодні в Україні існують кілька потужних центрів медіації, на базі яких проводяться наукові дослідження та впроваджуються практичні ініціативи, спрямовані на введення медіаційних процедур у різних галузях

права. Навіть з урахуванням складнощів у процесі впровадження процедур медіації загальна тенденція свідчить про те, що цей напрям в Україні має перспективи та позитивний вплив на правову систему України.

Поміж іншого, вивчення досудового врегулювання спорів стало об'єктом наукових досліджень таких учених, як І. А. Балюк і В. Д. Чернадчук [73, с. 241]. Так, І. А. Балюк визначила проблему нормативного регулювання досудового врегулювання господарсько-правових спорів і дійшла висновку, що відповідні правові норми не обов'язково повинні бути внесені до Господарського процесуального кодексу України, а для їхнього закріплення доцільно використовувати підзаконні нормативно-правові акти [29, с. 71].

З огляду на викладене наразі відбуваються лише початкові спроби обґрунтування потреби у впровадженні таких форм вирішення спорів у сфері публічного права, як досудове врегулювання спорів. Загалом дослідники зосереджуються на вивченні можливостей впровадження медіації як засобу вирішення публічно-правових спорів [89, с. 89–91]. Проте інші методи разом з їхньою характеристикою та взаємозв'язком залишаються недостатньо висвітленими, хоча це важливо з огляду на потребу в розширенні можливостей громадян у виборі оптимальних засобів захисту їхніх прав і законних інтересів.

Щодо представників науки адміністративного права, спрямованих на розкриття сутності адміністративно-правового спору як виду юридичного конфлікту, можна виділити праці таких науковців, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, І. О. Картузов, Р. С. Мельник, А. Ю. Осадчий, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, В. Г. Перепелюк, О. П. Рябченко, Н. О. Хлібороб та інші.

В Україні успішно розвивається та здійснює діяльність Національна асоціація медіації України, яка є важливою інституцією в контексті розвитку досудового врегулювання спорів в Україні. Ця організація відіграє ключову роль у сприянні та розвитку практики медіації на різних рівнях українського суспільства [259]. Крім того, в Україні діє Український Центр Порозуміння, який виступив ініціатором впровадження альтернативних методів вирішення конфліктів у систему правосуддя України. У співпраці з Академією суддів

України було проведено навчання новопризначених суддів регіональних судів з основ медіації та альтернативних методів вирішення конфліктів.

Впровадження альтернативних процедур примирення в сфері публічного права вважається важливим з міркувань існування та визнання інституту примирення в адміністративному судочинстві. Мирова угода представляє собою ефективний, економічний та успішний метод вирішення конфліктів між сторонами, оскільки конфлікт припиняється за добровільною згодою сторін і зазвичай не залишає почуття невдоволення. Практично існують два види мирових угод: позасудові, які узгоджуються сторонами без звернення до суду, і судові, що укладаються під час судового процесу. Основна сутність примирення залишається незмінною, незважаючи на різницю між цими видами угод. Багато вчених вивчають цю тему й доходять висновку, що укладення мирової угоди є завершенням процесу розв'язання конфлікту на основі вільної волі сторін [33, с. 358].

Проблемі застосування мирової угоди в процесі судового вирішення адміністративних спорів присвячено праці таких вітчизняних вчених, як: Н. В. Александров, С. С. Білуги, І. О. Картузової, Р. О. Куйбіди. Проте деякі аспекти стосовно врегулювання примирення в адміністративному судочинстві залишаються недостатньо визначеними з погляду законодавства та теоретичного базису. Це викликає невизначеність важливих питань, як-от умови проведення примирення у сфері адміністративних конфліктів, обмеження його застосування та юридичні наслідки таких дій.

Зазначені аспекти залишаються важливими як для процедури позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів, так і для визначення характеру угод, укладених у результаті таких урегулювань. Хоча ці питання не стали об'єктом окремих досліджень, вони опосередковано розглядалися в роботах С. Білуги, В. Жмудя [89, с. 89–91], В. Кузьмишина [138], Р. Мельника [163, с. 42], С. Осятинського [186], О. Пасенюка [22, с. 304], І. Присяжнюка [206, с. 67], Л. Юхненко [312, с. 108]. У цих публікаціях наголошується на проблемах завантаженості адміністративних судів і

пропонується розширити використання альтернативних методів вирішення спорів у сфері публічного права, зокрема за допомогою застосування процедур досудового врегулювання спорів. На жаль, на сьогодні відсутня єдність у відношенні до моделей примирювальних процедур, які могли б бути ефективними для вирішення адміністративних конфліктів.

Так, вважаємо, що перспективною альтернативою судовому розгляду адміністративних справ є досудове врегулювання публічно-правового спору, де вирішення конфлікту не базується на формальних документах, а скоріше ґрунтується на взаємних переговорах, обміні думками та пропозиціями сторін. Важливу роль у цьому процесі відіграє незалежна посередницька сторона, якою може бути суддя-медіатор. Її дії ґрунтуються на принципах незалежності та неупередженості, сприяючи виробленню та розвитку культури взаємовідносин між сторонами. Такий підхід сприятиме досягненню позитивного результату та взаєморозуміння у вирішенні конфлікту.

С. О. Осятинський провів аналіз можливостей вирішення публічно-правових спорів у позасудовий спосіб і вказав на можливості вдосконалення цього процесу, використовуючи досвід інших країн. Учений пропонує вдосконалити механізм вирішення таких справ через впровадження медіації як приватного методу й удосконалення інституту адміністративного оскарження. Автор робить цікаву пропозицію стосовно нормативного закріплення врегулювання адміністративно-правових конфліктів за допомогою ухвалення окремого Закону України «Про альтернативні способи вирішення спорів» [186].

Важливо зауважити, що процес формування концепції досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні тільки починається, і наявні наукові дослідження лише визначають окремі аспекти цієї процедури, фокусуючись на аналізі зарубіжного досвіду використання альтернативних методів вирішення публічних спорів.

Безперечно, розвиток медіативних процедур у наукових дослідженнях важливий не лише для майбутнього розвитку практики примирних процедур в Україні, але й тісно пов’язаний із становленням правових конструкцій та

інститутів медіації. Крім того, розвиток досудового врегулювання спору публічно-правових спорів впливає на майбутню юридичну доктрину медіації як специфічного методу вирішення адміністративно-правових спорів, що потребує не лише теоретичного осмислення, але й визначення відповідного законодавчого регулювання.

1.2. Методологічні засади дослідження вирішення адміністративно-правових спорів на стадії досудового врегулювання спорів

Пізнання визначається як важкий процес, зміст якого становить чуттєве сприйняття й абстрактне мислення, ґрунтується на практичному досвіді та перевірений практикою, здійснюється за допомогою законів діалектики. Процес пізнання, незалежно від того, чи є об'єктом пізнання закономірність явища, дія чи ефективність правової норми або звичайна життєва ситуація, має загальний характер. Пізнання не лише віддзеркалює зовнішній світ, а й становить передумову та умову для його трансформації. Тому важливо, щоб людина володіла істинним методом для здійснення цього перетворення.

Загалом, незалежно від науки, галузі знань або навчальної дисципліни, поняття «метод» тлумачать як спосіб, засіб, за допомогою якого визначається предмет певної науки, галузі або навчальної дисципліни, осягається конкретна мета та виконуються конкретні завдання.

Так, у науці наявні багато підходів до визначення поняття «метод», проте вони не суперечать один одному. Вважаємо за потрібне виокремити такі позиції.

Є. К. Шишкіна, О. О. Носирєв поняття «метод» визначають як систематизовану сукупність дій, які потрібно вчинити для вирішення конкретного завдання або досягти конкретної цілі, спосіб досягнення конкретної мети, вирішення завдання. Зі свого боку науковий метод вчені визначають як сукупність способів отримання нових знань і методів вирішення певних завдань у межах певної науки [309, с. 55].

О. Геселев поняття «метод» визначає як спосіб, який веде до раціональної відповіді на питання чи до теоретичного пізнання, чи до практичного досвіду, чи до віднайдення меж теоретичного пізнання [69, с. 106].

У філософських словниках «метод» (від грец. methodos – шлях, спосіб пізнання, дослідження, простежування) тлумачать як спосіб осягнення відповідної цілі; сукупність прийомів або операцій практичного чи теоретичного освоєння дійсності. Метод визначають як шлях до істинного пізнання, що науковець прокладає до свого предмета, спираючись на відповідну гіпотезу [74, с. 15].

О. В. Колесников визначає поняття «метод» як систему правил і прийомів підходу до дослідження явищ і закономірностей природи, суспільства, мислення; логічний шлях, спосіб осягнення конкретних результатів у науковому пізнанні й на практиці; взагалі прийом, спосіб або характер дії [120, с. 18].

С. Е. Вижинський поняття «метод» тлумачить як спосіб досягнення поставленої цілі. Вчений зауважує, що метод наукового дослідження поєднує суб’єктивні та об’єктивні складові пізнання. З об’єктивного аспекту метод дає змогу відобразити дійсність та її взаємозв’язки, тобто метод є програмою побудови й практичного застосування теорії. Водночас із суб’єктивного аспекту метод є знаряддям думок науковця та містить у собі його суб’єктивні особливості [166, с. 36].

У філософському енциклопедичному словнику поняття «метод» визначено як систематизований спосіб досягнення теоретичного чи практичного результату, розв’язання проблем чи одержання нової інформації на основі певних регулятивних принципів пізнання та дії, усвідомлення специфіки досліджуваної предметної галузі й законів функціонування її об’єктів [288, с. 373].

О. А. Мельник термін «метод» визначає як теорію або наукове вчення, форму теоретичного чи практичного відношення людини до дійсності, яка має за мету досягнення конкретного результату, загальний підхід, планований

процес використання певних знань тощо [164, с. 56].

Л. А. Луць визначає поняття «метод» як спосіб пізнання державно-правових явищ, який складається із системи прийомів, за допомогою яких визначаються загальні закономірності їхнього виникнення, функціонування та розвитку.

Г. С. Цехмістрова надає визначення поняття «метод» як способу дослідження, шляху пізнання і практичного перетворення реальної дійсності, системи прийомів і принципів, що регулюють практичну й пізнавальну діяльність людей [295, с. 95].

З огляду на це варто зауважити, що метод – це категорія ідеальна, оскільки є результатом інтелектуальної діяльності й належить до світу знань. Метод, здійснюючи перехід із світу знань до практичного світу, виявляється у формі відповідних раціональних способів дії. Так, методи, завдяки яким здійснюється наукове пізнання, перебувають у тому органічному взаємозв'язку, який притаманний їм як окремим сторонам, частинам єдиного процесу пізнання. Кожний конкретний метод випрацьовується щодо конкретних процесів пізнання, з одного боку, він становить собою віддзеркалення основної сутності отриманого знання, його особливостей, закономірностей його власного розвитку, а з іншого – метод не є якось штучно сформульованою або передбаченою ззовні теорією, що вилучає застосування способів, використовуваних для вирішення інших пізнавальних завдань.

Отже, метод – це логічно визначена система правил, засад, вимог, яка має направляти суб'єкта наукового пізнання на розв'язання конкретного науково-практичного завдання, на осягнення визначеної мети у відповідній науковій сфері. Оскільки в межах нашого наукового дослідження вказаною сферою є юриспруденція, то в цьому аспекті методом доцільно визначати науково й філософсько-обґрунтовану систему засобів пізнавальної діяльності, яка відповідає природі права та пов'язана з предметом права.

Поміж іншого, С. С. Білуга зауважує, що таємниці науки не лежать на поверхні, а проникнення в них передбачає усвідомлення того, яким

закономірностям наука підпорядковується, як здобуваються її цілі, якими є перспективи подальшого вдосконалення науки в оволодінні силами природи, суспільства, людським мисленням і діяльністю. Так, потреба в розв'язанні вказаних проблем обумовлює звернення теоретиків до методології наукових досліджень. Адже наука є не тільки певною сукупністю ідей, теорій, концепцій, але й поповнюється сукупністю прийомів, методів, засобів наукового дослідження, які у своїй системній єдності становлять методологію наукового дослідження. З огляду на це методологія являє собою сукупність історично сформованих шляхів, способів і форм руху мислення від незнання до знання, від явища до сутності, від передбачення до істини [35, с. 22].

Так, вважаємо, що найбільш доцільний підхід до тлумачення поняття «методологія» є визначення, вироблене філософією. Представники філософської науки, яка в разі своєї сутності є базисом системи загальних методів пізнання буття, методологію визначають як сукупність підходів, способів, методів, прийомів і процедур, які застосовуються під час наукового пізнання й практичної діяльності для досягнення заздалегідь поставленої мети [243, с. 34].

Предметом методології є вивчення методів, засобів і прийомів, завдяки яким набуваються й аргументуються нові знання в науці. Вказане дає змогу визначити в методології науки динамічний і статичний аспекти. Так, динамічний аспект корелюється з аналізом проблем генезису, походження та розвитку наукового знання, що дає нагоду висловлюватись про методологію наукового дослідження, спрямовану на пошук нового знання. Водночас статичний аспект методології спрямований на вивчення й аналіз результатів отриманого наукового знання, його форм і структур. У цьому аспектів доцільно висловлюватись про методологію існуючого знання як результат попереднього наукового дослідження [176, с. 82].

Варто зауважити, що в сучасній правовій науці підходи до визначення поняття «методологія» зумовлюють дискусію. Отже, аналіз поняття методології правової науки виявив, що у вітчизняній науці більшість вчених трактують

його у двох сенсах: широкому та вузькому, що пов’язано із наявністю багаторівневої методології.

Так, С. В. Каламбет, С. І. Іванов, Ю. В. Півняк у вузькому сенсі тлумачать методологію як теоретичну основу певних спеціальних, часткових прийомів і засобів наукового пізнання, тобто тільки як методи наукового пізнання [102, с. 38].

Зі свого боку О. В. Колесников методологію правової науки визначає як сукупність методів, способів, прийомів і їхню певну послідовність, прийняту під час розробки наукового дослідження, схему, план рішення поставленого науково-дослідного завдання [120, с, 79].

Також В. Шейко методологію правової науки визначає як концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, які забезпечують отримання максимально об’єктивної, точної, систематизованої інформації про правові явища [302, с. 298].

Але таке «вузьке» розуміння методології не можна визнати обґрунтованим, оскільки, по-перше, правова наука користується значним арсеналом засобів філософського знання; по-друге, всі відомі способи праворозуміння мають свої філософські підстави, і різним типам праворозуміння притаманні різні концепції юридичної науки. По-третє, міждисциплінарні дослідження й використання юриспруденцією методів інших наук також потребують філософського обґрунтування [35, с. 32].

Залежно від рівня розгляду в широкому сенсі методологію правової науки трактують як систему принципів і способів побудови теоретичної та практичної діяльності, а також як вчення про цю систему. Згідно з іншим, теж широким підходом, методологія – це вчення про метод наукового пізнання й перетворення світу. У сучасній літературі йдеться насамперед про методологію наукового пізнання, яку розуміють як вчення про принципи побудови, форми й способи науково-дослідницької діяльності [247, с. 54].

Також Г. Лук’янова наводить визначення методології в широкому та вузькому розумінням. Зокрема, в широкому розумінні методологія визначена як

теорія людської діяльності, діяльність пізнання, мислення або вся діяльність людства, охоплюючи не лише власне пізнання, але й виробництво. У вузькому розумінні методологія – це сукупність методів, прийомів, процедур наукового дослідження. Саме таке ставлення до методології переважає, наприклад, у зарубіжній науковій літературі [143, с. 34].

Під методологією наукового дослідження В. Юринець визначає сукупність принципів, засобів, методів і форм організації та проведення наукового пізнання поставленої проблеми [311, с. 13].

Проведений аналіз різних підходів до визначення методології дає змогу виявити найбільш значущі теоретичні підходи у вітчизняній юридичній науці до її дослідження: 1) сукупність методів і процедур наукового дослідження; 2) діяльність дослідника в процесі пізнання та мислення; 3) система філософських засад пізнавальної діяльності, що забезпечують отримання нових знань про об'єктивну діяльність; 4) вчення про структуру, логічну організацію та систематизацію діяльності дослідника в процесі пізнання ним досліджуваних явищ; 5) вчення про суттєві закономірності виникнення, функціонування та розвитку множини методологічних систем.

На нашу думку, під методологією в юридичній науці потрібно визначати сукупність методів, засобів, принципів і процедур наукового дослідження, що застосовуються в процесі наукового пізнання визначеної проблеми, за допомогою яких дослідник обґрунтовує досліджуване ним явище.

Також варто зазначити, що і методологію пізнання державно-правової дійсності можна розглядати в двох аспектах – онтологічному та гносеологічному.

Р. Шевчук методологію наукового пізнання тлумачить в онтологічному та гносеологічному аспектах. В онтологічному як систему філософських засад пізнавальної діяльності та відповідних загальнонаукових, міжгалузевих і галузевих наукових принципів, методів, категорій і теоретичних положень, що забезпечують отримання та систематизацію нових знань про об'єктивну реальність. У гносеологічному як вчення про суттєві властивості й

закономірності виникнення, функціонування та розвитку множини методологічних систем [301, с. 34–35].

Є. Семенюк також розглядає методологію в онтологічному та гносеологічному аспектах. У гносеологічному аспекті методологія сама є об'єктом дослідження. В онтологічному – методологія пізнання розглядається як сукупність прийомів, способів, засобів, методів, за допомогою яких здійснюється процес пізнання державно-правової дійсності, тому йдеться про методологію в онтологічному сенсі, і в такому разі методологія – це інструмент пізнання, тобто те, за допомогою чого ми пізнаємо [243, с. 32].

Ці два підходи до розуміння методології ні протистоять, ні суперечать один одному. Це аспекти, які взаємодоповнюють, а не заперечують один одному [158 с. 137–156].

У межах нашого дослідження нас цікавить методологія в онтологічному руслі, тобто з огляду на поставлену мету та завдання цього дослідження цікавить методологія як інструмент пізнання проблематики досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Т. І. Тарахонич зазначає, що, на жаль, до сьогодні не розроблено науково обґрунтованої методології дослідження правового регулювання, яка давала б змогу систематизувати різні підходи щодо питання правового регулювання, його особливостей, взаємодії із суміжними правовими категоріями [262, с. 15].

У сучасній науці методології відомо щонайменше два підходи до розвитку знання. Початковим в історії варто вважати підхід, який отримав назву кумулятивного (накопичувального). Згідно з цим підходом знання розвивається через послідовне накопичення його фактичного (факультативного) вмісту. Розвиток такого знання виражається у формі визнання певного загальноприйнятого уявлення про світ, яке вважається матерією щодо всіх інших теоретичних висновків, які випливають з емпіричної перевірки отриманих фактів. Важливо врахувати, що метатеорія як така базується на очевидних інтуїціях або тому, що І. Кант називає розсудливим знанням, яке зі свого боку ґрунтується «a priori» як на схему, в якій варто лише

заповнити «цеглинками» нових фактів прогалини картини світу [79, с. 164].

Методологія – система конкретно-теоретичних підходів (методів) до уявлень про будь-яке явище, предмет або закономірність тощо. Отже, методологію дослідження досудового врегулювання адміністративно-правових спорів може бути в загальному вигляді визначено як систему теоретичних і таких, що засновані на результатах правових досліджень, знань, поглядів, уявлень про юридичну природу досудового чи позасудового вирішення спорів, змісту, сутності такої процедури, її учасників і результатів зазначеної процедури.

На думку О. Ф. Скакун, за своєю сутністю поняття «методологія» варто визначати як комплекс певних способів, логічних прийомів і принципів пізнання загальних і конкретних закономірностей виникнення, структури, розвитку та функціонування. Це також і шлях чи спосіб досягнення певних цілей у пізнанні та практичній діяльності. О. Ф. Скакун зауважує, що конкретний спосіб – інструмент пізнання, потрібний для осмислення конкретного зрізу досліджуваного об’єкта [248, с. 52].

Погоджуємося з думкою П. М. Рабіновича, який зауважує, що для теорії держави та права метод правового регулювання – це спосіб владного впливу на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою юридичних засобів [222, с. 53].

Так, у кожної науки існує власна методологія, яка визначається як система правил, прийомів і засобів для вивчення предмета дослідження вказаної науки. Метод науки визначається як спосіб, підхід, інструмент, що використовується конкретною наукою для аналізу закономірностей, які становлять її об’єкт. Це асортимент різноманітних засобів, які використовуються у вказаній науці й дають змогу глибоко вивчити її предмет. Отже, під методом теоретичного дослідження розуміється сукупність прийомів для досягнення поставленої наукою мети або вирішення конкретного дослідницького завдання. З іншого боку, під методологією розуміється вчення про використані в конкретній науці системи наукових понять, ідей і методів

їхнього втілення. Це вчення збагачує практичний досвід і відображає закони процесів, зокрема управлінських. Сукупність наукових понять, поєднаних з методами теоретичних досліджень, що становить методологію, формує теорію управління [153, с. 39].

Водночас вважаємо досить суттєвим уточнення, що методологія не є «сукупністю», простим поєднанням теоретико-світоглядних концепцій, принципів, методів і засобів пізнання, вироблених окремими галузями науки, а є явищем інтегральним, об'єднуючим у собі ряд компонентів: світосприйняття та фундаментальні теоретичні концепції, загальні філософські закони й категорії, загальнонаукові та соціальні методи. Методологія як система не зводиться до складових її елементів, вона має власні інтегративні закономірності розвитку. Методологію не можна зводити суто до одного з названих компонентів (до методу, вчення про методи), тому що за межами залишаться всі інші компоненти. У такий спосіб методологічне знання одночасно перебуває поза науковим знанням й у середині нього [98, с. 108].

Так, виокремлюють такі рівні методологічного знання: філософська методологія, загальнонаукові принципи та форми дослідження, конкретно-наукова методологія, методика й техніка дослідження. Найвищий рівень формує філософська методологія, до якої належать загальні принципи пізнання та категорійний апарат науки загалом. Вказаний рівень є змістовною базою будь-якого методологічного знання. Другий рівень формують загальнонаукові принципи та форми дослідження, до яких належать загальнонаукові концепції, які виконують методологічні функції та впливають на певні фундаментальні наукові дисципліни, формальні розробки й теорії, які дають змогу вирішувати методологічні завдання. Третій рівень формує конкретно-наукова методологія, яка поєднує сукупність методів, прийомів дослідження, процедур, що використовуються в конкретній спеціальній науковій дисципліні. Четвертий рівень формує методика й техніка дослідження, яка є набором процедур, що забезпечують отримання достовірного емпіричного матеріалу та його первинну обробку, після чого цей матеріал можна внести до масиву наявного знання.

Така градація рівнів методологічного знання підтримується багатьма науковцями [189, с. 175].

Підсумовуючи різноманітні погляди на класифікацію методів теорії держави й права, найбільш прийнятною для теоретичного осмислення феномена держави і права, як вважається, є структурно-ієрархічна організація методів, яку запропонував Г. О. Дубов. Ця система передбачає їхній поділ на загальнофілософські, загальнонаукові, приватно-наукові та спеціальні методи [85, с. 57].

Так, загальнофілософські методи визначають як систему принципів, операцій, прийомів, які мають загальний, всеосяжний характер і перебувають на найвищих рівнях абстрагування. Філософські методи встановлюють лише загальні принципи проведення дослідження та загальну стратегію, але не є замінниками загальнонаукових і спеціальних методів дослідження та прямо не визначають кінцевий результат наукового дослідження. Серед філософських методів найдавнішими й базовими є діалектичний і метафізичний. Діалектика – це теорія, яка вивчає загальні закони розвитку природи, суспільства та процесів пізнання, на цьому вченні заснований всеосяжний метод мислення та дії [289, с. 133].

Відповідно до принципів діалектики всі явища в сфері публічної влади потрібно розглядати у взаємозв’язку між собою та суспільним життям, у їхній взаємодії та впливах одне на одне. Вони досліджуються не у статичному вигляді, а в динаміці, враховуючи закони переходу від поступових кількісних змін до радикальних якісних перетворень, боротьби між суперечностями між старим і новим, тим, що відмирає, і тим, що народжується, заперечення в суспільному житті, що пов’язане із виникненням, розвитком і функціонуванням державно-правових явищ. Ці закони діалектики нерозривно пов’язані з логічними засобами пізнання, які у взаємодії в загальному ланцюгу пізнавального процесу використовують філософські категорії, як-от «зміст», «форма», «сутність», «явище», «причина», «наслідок» та інші, що слугують інструментами для глибокого розуміння досліджуваного явища [55, с. 20].

Під час застосування методу діалектики відбувається швидке накопичення теоретично й практично важливої інформації щодо соціальних процесів і реальності суспільного життя. Осягнути сутність державно-правових явищ є можливим лише під час всеосяжного й глибинного аналізу цих соціальних феноменів щодо їхніх взаємозв'язків з іншими явищами (політика, економіка, мораль). Важливою засадою діалектичного методу пізнання є акцент на конкретності істини як єдності різноманіття [310, с. 62].

Варто погодитись із думкою, що діалектикою називають процес існування й розвитку дійсності та метод пізнання вказаного процесу. По-перше, це об'єктивна, а по-друге, суб'єктивна діалектика. Саме в такому аспекті діалектика є методологічним підґрунтям нашого дослідження [46, с. 29].

Проведення наукового дослідження досудового врегулювання публічно-правових спорів передбачає виявлення істинності знань і подальше впровадження цього знання в практичну діяльність. Так, виникають проблеми стабільності, системності, структурності й організованості отриманого знання. Ці аспекти завжди привертали увагу діалектики та є ключовими елементами більш загальної діалектичної проблематики, пов'язаної із закономірностями універсального взаємозв'язку як всередині різних форм буття, так і між ними, незалежно від рівня їхнього розвитку.

Отже, з методологічного погляду наукове дослідження досудового врегулювання публічно-правових спорів базується передусім на діалектичному підході до розуміння сутності та природи вказаного явища. Згідно з принципами діалектики мета, процес, принципи, діяльність і статус учасників досудового врегулювання публічно-правового спору, а також наслідки цієї процедури розглядаються взаємопов'язано між собою та із суспільним життям, в їхній взаємодії та взаємовпливах. З цього випливає, що діалектичне розуміння розпочинається із спостереження. Спостереження являє собою спрямований метод відображення рис, характеристик предмета, що дає змогу формувати уявлення про явище. До процедур спостереження охоплюються також порівняння, вимірювання й опис. У цьому дослідженні використовувалися

зазначені методи для аналізу теорії та практики використання адміністративно-правових спорів на досудовому етапі в Україні й світі у різних галузях, а також для вивчення взаємозв'язку накопиченого матеріалу з досудовим врегулюванням саме адміністративно-правових спорів на сучасному етапі розвитку України.

Також варто звернути увагу на метод аналізу й синтезу. На емпіричному рівні метод аналізу визначають як метод дослідження, зміст якого становить реальний або уявний розклад цілого, складного явища на його елементи, більш прості частини. Зі свого боку синтез – це протилежне явище, метод дослідження, який полягає в поєднанні елементів складного явища [91, с. 113].

На теоретичному рівні аналіз визначає розуміння різноманітності в об'єкті, фіксацію його особливостей і виділення основного, суттєвого, тобто того, що залишається невидимим для емпіричного погляду. Аналітичний метод невід'ємно містить у собі результати абстрагування, спрощення та формалізації. Теоретичний синтез реалізується за межами існуючої бази, формуючи знання, яке розширює попередній досвід і створює нові концепції. Застосовуючи вказаний метод до нашого дослідження, можна визначити загальні й індивідуальні характеристики досудового врегулювання спорів загалом, специфіку публічно-правового спору та на цій основі сформулювати визначення процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів, надаючи характеристику цьому складному й новому явищу в українській правовій практиці [193, с. 36].

Досягнення поставлених у вказаному дослідженні цілей і завдань базувалося на методології наукового пізнання, переважно на методах теоретичного рівня. Серед них особливе значення приділялося аналізу й синтезу, оскільки проаналізована література з обраної теми надавала можливість систематично узагальнювати інформацію. Підсумки цих узагальнень дали змогу зробити висновки та визначати певні тенденції й закономірності у формуванні інституту досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні, як-от прагнення до євроінтеграції,

зменшення тягаря на суддів і використання менш формалізованих процедур.

Так, зокрема, метод аналізу було використано під час опрацювання літератури з філософії, філософії права, цивільного права та процесу, адміністративного права й процесу, господарського права та процесу, що дало нагоду виокремити сталі позиції науковців на проблему досудового вирішення спорів загалом, зокрема публічно-правових, визначити перелік проблем, які не знайшли свого вирішення; підвести підсумки в статусі пізнавальних і суспільно-практичних завдань.

Поміж іншого, метод абдукції – це пошук певного чинника, який зумовив виникнення певного явища. Якщо свідчити щодо місця абдукції серед умовиводів, то варто зауважити, що дедукція доводить, що щось повинно бути, індукція показує, що щось дійсно існує, а абдукція просто передбачає, що щось може бути. Умовиводи засновано на ідеї, яка випливає з гіпотези: абдукція створює або пропонує гіпотези, дедукція відображує розвиток гіпотези, а індукція перевіряє припущення. Так, абдукція, на відміну від індукції та дедукції, приводить не тільки до можливих висновків, а слугує специфічним пошуком для наукових гіпотез у поясненні наявних фактів [178, с. 139].

З огляду на це, зважаючи на сутність нашого дослідження, виникла потреба в застосуванні діалектичного методу в поєднанні з абдукцією як пізнавальної процедури висування гіпотез, припущень, що виводяться із загального правила та встановленого раніше конкретного випадку.

Також метод індукції визначається як спосіб міркування від більш окремих суджень до більш загального судження. Зі свого боку дедукція – це спосіб міркування від загального судження до окремих суджень [74, с. 15].

У дослідженні застосовано також методи абстрагування, формалізації та ідеалізації, які дали змогу, з одного боку, посилатися на потужний загальнонауковий філософський досвід дослідження органічної єдності процесуально-правового знання в усіх його проявах, а з іншого – співвідносити вказане знання з адміністративним судочинством і його особливостями на сучасному історичному етапі розвитку.

Крім того, системно-структурний підхід до визначення основних елементів процедури вирішення адміністративно-правових спорів на досудовому етапі дав нагоду проаналізувати їх як домінанти правозастосовної поведінки суб'єктів процедури.

Так, історичний і логічний методи наукових досліджень виступають як методологічна реалізація принципу історизму й діалектики історичного та логічного. У разі обговорення цих методів важливо залишати в усвідомленні їхню діалектичну єдність: дослідник під час вивчення історії сприймає об'єктивну логіку цього процесу та, досліджуючи предмет логічно, відтворює його історію. Отже, важливо розглядати ці методи як взаємодію та взаємодоповнення, а не як принципово відмінні або протиставлені один одному [91, с. 113].

У межах вказаного наукового дослідження використання визначеного методу для дослідження генезису виникнення досудового врегулювання спорів у різних державах дасть змогу відобразити більш ґрунтовно та всесторонньо застосування досудового врегулювання публічно-правових спорів в Україні.

Під час дослідження будь-якого явища наявні та взаємодіють історичний і логічний методи. Вказана взаємодія історичного й логічного, а також усіх інших розглянутих методів у кінцевому підсумку сформує найважливіший метод діалектики – метод сходження від абстрактного до конкретного.

Метод сходження від абстрактного до конкретного визначається як загальна форма руху наукового пізнання, закон відображення дійсності в мисленні. Процес пізнання можна поділити на два окремих етапи: 1) перший етап – відбувається перехід від споглядання конкретного в дійсності до його абстрактних визначень (поняттям, судженням, умовиводам); 2) другий етап – складаються в русі думки від абстрактних визначень об'єкта, понять, тобто від абстрактного в пізнанні до конкретного в пізнанні, від цілого до частин. Вказаний метод є процесом пізнання, відповідно до якого мислення сходить спочатку від конкретного в дійсності до абстрактного в мисленні й від абстрактного в мисленні – до конкретного в мисленні.

Так, розглянутий метод являє собою інтеграцію всіх попередніх методів. На першому етапі акцент робиться на спостереженнях, використанні аналізу, індукції, логічного методу, а на другому – синтезу, дедукції та історичного методу. У результаті формується система методів, яка дає змогу системно відображати як всесвіт загалом, так і кожну окрему систему, яка розвивається. Отже, діалектика виступає як загальна теорія систем, а всі різноманітні аналізи, будь-то структурні, функціональні чи структурно-функціональні, являють собою складові діалектичного методу, оскільки як структура, так і функції будь-якої системи визначаються її історичним розвитком.

Варто зауважити, що навіть у разі планування вказаного дослідження виходили з методу сходження від абстрактного до конкретного – від дослідження загальних особливостей альтернативного вирішення спорів до процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Так, метод сходження від абстрактного до конкретного є універсальним методом вказаного дослідження, який дає нагоду вивчати будь-яку систему явищ.

Отже, вказане дослідження має міжгалузевий характер і ґрунтується на різноманітних філософських, філософсько-правових та історичних методах, які комбінуються із загальнонауковими методами. Міжгалузевий аспект представленого наукового дослідження містить у собі переважання філософської та юридичної методології.

Як уже зазначалося, діалектичний метод дослідження з його законами, принципами та категоріями становить фундамент цього дослідження.

Методи побудови знання за допомогою діалектики, як-от сходження від абстрактного до конкретного й об’єднання історичного та логічного, визначили можливості вироблення конкретних напрямів поєднання теоретичних і практичних аспектів у їхньому сучасному контексті під час дослідження досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Порівняльно-критичний аналіз наявних у науці підходів до визначення способів альтернативного врегулювання спорів загалом і адміністративно-правових спорів зокрема, засад досудового врегулювання адміністративно-

правових спорів дав змогу виявити недоліки та переваги кожної із вказаних концепцій і сформувати авторську методологію дослідження та запропонувати власні визначення окремих понять.

Метод нормативного та догматичного аналізу в тісному взаємозв'язку з методом аналізу та синтезу дав нагоду проаналізувати ряд нормативно-правових актів з різних сфер права. Наприклад, для розгляду підходів до визначення «досудового врегулювання спорів» були використані результати досліджень у галузі цивільного та процесуального права, господарського права та процесу, адміністративного права, порівняльного правознавства, філософії, юридичної методології.

Метод формально-логічного аналізу використовувався для чіткого визначення та розмежування понять, як-от «досудове врегулювання спорів», «позасудове врегулювання спорів», «альтернативне вирішення спорів», а також для формулювання визначень певних понять.

Поміж іншого, завдяки використанню структурно-функціонального методу було проаналізовано основні ознаки стадій досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Методи порівняльного аналізу були використані для ретельного вивчення законодавства та літератури іноземних країн, здійснення порівняльної оцінки окремих явищ у правовій сфері, формулювання власних пропозицій і висунення конкретних рекомендацій для впровадження досудового врегулювання спорів у національне законодавство на сучасному етапі розвитку України з урахуванням її історично-культурного контексту.

Усі вказані методи були використані, взаємодоповнюючи один одного, взаємодіючи та утворюючи єдиний пізнавальний процес, приділяючи особливу увагу об'єктивності й достовірності вивчення вирішення адміністративно-правових спорів на стадії досудового врегулювання.

Варто звернути увагу, що спеціальними методами є засоби, які базуються на досягненнях суспільних і технічних наук, а саме моделювання, прогнозування, математичний тощо. Завдяки використанню методів

прогнозування були зроблені висновки стосовно можливого розвитку досудового врегулювання публічно-правових спорів в Україні в майбутньому. Використання методу моделювання допомогло знаходженню оптимальних варіантів вирішення проблем, пов'язаних із впровадженням і застосуванням досудового врегулювання публічно-правових спорів в Україні.

З огляду на вищевикладене методологія дослідження проблем досудового врегулювання публічно-правових спорів являє собою впорядковану та взаємоузгоджену систему світоглядних принципів і методів, які дають змогу здійснювати всебічне та комплексне дослідження юридичних особливостей досудового врегулювання публічно-правових спорів і встановлювати сутність та зміст правових зв'язків між основними елементами цієї системи.

Отже, на підставі наведеного може бути запропоновано визначати методологію дослідження досудового врегулювання публічно-правових спорів як впорядковану та взаємоузгоджену систему прийомів і способів, які використовуються з метою досягнення істинного знання та подальшого його впровадження в практику врегулювання публічно-правових спорів.

1.3. Поняття та ознаки досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, його місце в системі альтернативних судочинству методів врегулювання адміністративних спорів

Відповідно до Рекомендації № R (86)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження та зменшення надмірного робочого навантаження в судах від 16 вересня 1986 року рекомендовано державам-членам Ради Європи сприяти примиренню сторін як поза судовою процесуальною формою, так і в ході судового провадження. Для досягнення цієї мети розглядають такі заходи: а) внесення відповідних стимулів і процедур примирення до судового провадження або інших методів вирішення конфліктів поза рамками судового процесу; б) покладання на суддів обов'язку активно сприяти врегулюванню спорів з використанням усіх доступних методів і

вирішення всіх відповідних питань до початку судового провадження або на будь-якому етапі цього процесу; в) розгляд етичного обов'язку адвокатів або навіть можливість передачі компетентним органам вказаного обов'язку щодо сприяння примиренню з іншою стороною до початку судового провадження чи на будь-якому етапі цього процесу.

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 2002 року у справі № 15-рп (справа про досудове врегулювання спорів) визначено, що право на судовий захист не позбавляє учасників правових відносин права на врегулювання спору в досудовому порядку. Суб'єкти правовідносин можуть визначити способи захисту своїх прав добровільно в договорі. Досудове врегулювання спору може статися за ініціативою будь-якого учасника правовідносин, навіть якщо в договорі немає вказівок щодо такого вирішення конфлікту. Отже, вибір конкретного методу правового захисту, охоплюючи досудове врегулювання спору, є правом, а не обов'язком особи, яка використовує його добровільно відповідно до власних інтересів [239].

У зв'язку з відсутністю узгодженої термінології та чіткого визначення системи методів позасудового врегулювання спорів в Україні різні вчені використовують відмінні, але схожі за значенням поняття для опису різновидів методів врегулювання конфліктів, відмінних від судового розгляду. Так, під час опрацювання матеріалу щодо способів вирішення правових спорів у позасудовому порядку науковці застосовують такі поняття, як «досудове врегулювання спорів», «позасудове вирішення спорів», «альтернативне вирішення спорів», «альтернативні способи врегулювання спорів» та інші. Ці поняття досить рідко розмежовуються науковцями. Лише окремі групи науковців акцентують увагу на відокремленні вказаних понять і відмінностях між ними.

Також утрудненим є створення моделі альтернативних судочинству методів врегулювання адміністративно-правових спорів через відсутність чіткого розуміння взаємозв'язку між різними формами та видами таких способів. Перед тим, як перейти до подальшого аналізу особливостей

досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, варто зазначити, що дослідження буде проводитись у лексичному та термінологічному планах, вивчаючи поняття, які, хоч і споріднені, проте мають різний вміст. Це стосується того, що, як було вказано вище, є значна розбіжність у поглядах, і фактично в юридичній науці сформувався цікавий емпіричний обсяг наукових досліджень.

Насамперед варто зауважити, що терміни «вирішення» та «врегулювання» спору не є ідентичними за своїм змістом і відрізняються основним методом застосування. Словосполучення «вирішення спору» є більш широким і містить у собі «врегулювання спору». Поміж іншого, врегулювання спору можна розглядати як один із методів вирішення спору, поряд із такими, як нав'язування рішення однією стороною іншій, узгодження або ліквідація конфлікту. Щодо питання альтернативних методів вирішення конфліктів, важливо зазначити, що більшість дослідників розглядає компроміс як єдиний можливий метод, тобто узгодження позицій сторін. Застосування альтернативних методів вирішення конфліктів не призводить до негативних наслідків для сторін, навпаки, це дає змогу зберегти довірливі відносини та продовжити ділове співробітництво за умови знайденого компромісу [34, с. 15]. Отже, на наше глибоке переконання, в цьому контексті теми дослідження більш правильним є вживання термінів «альтернативне врегулювання спорів» або «досудове врегулювання спорів».

Для визначення підходів до визначення змісту досудового врегулювання адміністративно-правових спорів варто звернутися до досліджень учених, присвячених альтернативним судочинству методам врегулювання спорів.

Першою спробою систематизувати різновиди альтернативних судочинству методів врегулювання спорів була праця О. М. Спектор «Альтернативні способи вирішення цивільно-правових спорів». У своїй роботі вчена висвітлила відсутність узгодженої термінології для опису явища альтернативних судочинству способів врегулювання спорів і розбіжності у віднесенні деяких способів врегулювання спорів до альтернативних способів

вирішення спорів. Основним поняттям для позначення позасудових методів вирішення юридичних конфліктів вчена обрала поняття «альтернативне вирішення спорів» і пропонує розглядати його як альтернативу офіційному правосуддю для вирішення юридичних спорів [256, с. 15].

О. М. Спектор також вбачає обґрунтованим і доцільним запровадити в правову систему України поняття «альтернативне вирішення спорів» (Alternative Dispute Resolution – ADR), який вперше використовувався в США для опису гнучких і неформальних процедур врегулювання спорів. Водночас вчена зауважує, що введення в Україні поняття «альтернативне вирішення спорів» не передбачає копіювання термінології, а, навпаки, відповідатиме сучасним світовим тенденціям взаємодії та взаємозв'язку різних правових систем [256, с. 8].

Важливо зазначити, що в контексті публічно-правової сфери такий підхід не може бути повністю прийнятним, оскільки для врегулювання адміністративно-правових спорів існують не тільки недержавні методи врегулювання, але й традиційні для України форми вирішення спорів, як-от адміністративне оскарження. Цей процес, який не відбувається в судовому порядку, характеризується швидкістю, економічністю та низьким рівнем формалізації. Він передбачає ухвалення владним органом індивідуального рішення щодо особи, яка є стороною спору. Як зазначає С. С. Білуга, самостійність і відокремленість процедури адміністративного оскарження від адміністративного судочинства дають підставу розглядати її як альтернативу судовому врегулюванню. Однак цей підхід не відповідає концепції альтернативного вирішення спорів за О. М. Спектор, оскільки адміністративне оскарження здійснюється державними органами та є невід'ємною частиною владної правозастосовної діяльності суб'єктів публічного управління [34, с. 14].

Наприклад, Р. Ханик-Посполітак зауважує, що поняття «досудове» визначається як те, що передує зверненню до суду. Так, поняття «альтернативний» щодо врегулювання спорів потрібно визначати як пошук інших методів, які дають змогу вирішити спір без звернення до суду. А поняття

«позасудовий» щодо способів врегулювання спорів вчений визначає як механізми, які застосовуються за межами судового провадження [291, с. 40].

Також Л. Р. Юхтенко зауважує, що для визначення й аналізу способів досудового порядку врегулювання адміністративно-правових спорів варто виходити із визначення поняття «досудовий порядок». Основною метою досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є вирішення конфліктної ситуації, зменшення негативних наслідків існуючих розбіжностей між сторонами в найбільш оперативний і прийнятний для них спосіб. Вчена акцентує увагу, що в цьому контексті термін «досудовий» містить у собі й процедури, які застосовують у рамках альтернативного вирішення спорів і позасудових методів, за умови, що вони використовуються до початку судового процесу. Наприклад, медіація може бути використана як перед судовим процесом, так і під час його проведення – як спосіб, що застосовується до моменту ухвалення рішення у справі. Однак, на думку вченої, у контексті аналізу методів досудового врегулювання спорів медіацію потрібно розглядати як процедуру врегулювання конфліктів до початку судового процесу, тобто як досудовий метод вирішення спорів, що виникають з публічно-правових відносин [313, с. 184].

У своєму дослідженні щодо проблем здійснення судової влади, зокрема в цивільному процесі, О. С. Ткачук, теж акцентує увагу на відсутності цілісного підходу до визначення сутності поняття «альтернативне врегулювання спорів». Вчений розглядає п’ять основних підходів щодо тлумачення в цьому контексті поняття «альтернативності»: 1) як можливість обирати між різними наявними методами вирішення спорів, зокрема й судовим розглядом; 2) як протиставлення несудової форми захисту державній судовій; 3) як протиставлення змагальних і незмагальних процедур, проте такий підхід охоплює арбітраж; 4) тлумачиться не лише стосовно змагальних методів вирішення спорів, але щодо методів врегулювання спорів, які не охоплюють участь третьої сторони; 5) як можливість обирати між судовими та несудовими формами захисту прав [270, с. 220–222].

Вважаємо, що вказані результати дослідження О. С. Ткачука щодо узагальнення підходів до визначення терміна «альтернативне вирішення спорів» не лише вказують на їхнє різноманіття, але й вказують на багатогранність цього поняття. Це об'єктивно впливає на питання щодо встановлення сутності досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, оскільки окремі методи досудового врегулювання спору можуть і повинні входити до методів альтернативного вирішення визначеної категорії спорів.

Також Л. Р. Юхтенко в своїх дослідженнях вживає поняття «альтернативне вирішення спорів» або «способи досудового врегулювання спорів, що випливають з публічно-правових відносин». Вчена визначає «широке» й «вузьке» тлумачення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Згідно з широким підходом Л. Р. Юхтенко зауважує, що логіко-семантичне значення поняття «досудовий» охоплює групи методів, які використовуються до того, як особа звертається до суду, методи, які використовуються до початку судового процесу, методи, що використовуються поза судовим порядком, інакше кажучи, будь-які методи вирішення конфлікту до початку судового процесу. Відповідно до вузького підходу досудове врегулювання адміністративно-правових спорів базується на статті 124 Конституції України, де законом прямо встановлено обов'язковість досудового врегулювання спорів [313, с. 186–187].

З огляду на це Л. Р. Юхтенко досудове врегулювання адміністративно-правових спорів визначає крізь призму поняття адміністративна процедура, яка є публічно-правовим явищем, що виявляється системою логічно побудованих дій щодо подолання конфлікту, зменшення негативних наслідків спору між його сторонами в найбільш оперативний і прийнятний для сторін спосіб, що здійснюється зацікавленими у вирішенні конфлікту суб'єктами та завершується ухваленням індивідуального рішення внаслідок вчинення таких дій [313, с. 186].

Зі свого боку Н. В. Боженко досудове врегулювання адміністративно-

правових спорів визначає як вільний, конфіденційний і безоплатний процес, що передбачає домовленість сторін адміністративного конфлікту за допомогою посередника (медіатора). Вказаний процес спрямований на досягнення компромісу між сторонами та укладання угоди, яка закріплює результати досудового врегулювання публічно-правового спору. Вчена зауважує, що це не лише важлива юридична новація, але й індикатор рівня правової культури в суспільстві. Введення такого механізму дасть змогу громадянам захищати свої законні права та інтереси через альтернативний, проте законний метод, що є важливим кроком у напрямі встановлення верховенства права та демократизації українського суспільства [44, с. 92].

Оновлена адміністративно-правова доктрина визначає позасудові способи врегулювання адміністративно-правових спорів як дієвий спосіб захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб [204, с. 361–395].

Також С. С. Білуга впроваджує в юридичну науку поняття «альтернативні способи (процедури) вирішення адміністративно-правових спорів», які визначає як комплекс процедур, які мають на меті узгодити позиції сторін і вирішення конфлікту в позасудовий спосіб. Науковець вважає, що досудове врегулювання адміністративних спорів має бути самостійною та відокремленою процедурою, яка не залежить від адміністративного судочинства. С. С. Білуга процедуру досудового врегулювання публічно-правових спорів визначає як процедуру, яка базується на основі медіації, проте проводиться офіційно особою – представником судової гілки влади [34, с. 15–16].

Так, С. В. Ківалов визначає альтернативне врегулювання спорів в Україні як систему, яка функціонує паралельно з офіційним судовим процесом. Вчений розглядає досудове врегулювання публічно-правових спорів як процес, який не здійснюється в рамках судового процесу та не пов’язаний з адміністративним судочинством, зокрема з веденням відкритого судового провадження щодо справи [115, с. 15].

Водночас, як зауважує І. М. Проскурякова, всупереч позиції

С. В. Ківалова вчена вважає за доцільне альтернативні процедури врегулювання адміністративно-правових спорів за участю судді-медіатора вважати частиною адміністративного судочинства, оскільки вказані процедури відповідають основному завданню адміністративного судочинства, а саме врегулювання спорів, проте за умови нормативного врегулювання статусу судді-медіатора. Так, у разі наявного недостатнього правового регулювання діяльності судді-медіатора вказана посада не може відповідати завданням і бути врегульована нормами Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). У разі якщо адміністративно-правова доктрина дасть змогу об'єднання КАСУ та окремого нормативно-правового акта, який встановлює процедурний порядок врегулювання спору до звернення до адміністративного суду, це стане справжнім досудовим феноменом. Вчена стверджує, що альтернативні методи повинні існувати в судочинстві, включно із участю професійного судді. Дослідниця звертає увагу, що в умовах реформи судочинства, яка ще не сформована в бажаній моделі, особа має право обирати спосіб захисту порушених прав відповідно до обставин, якщо це вважається доцільним, з урахуванням природи конкретного спору й ефективності вибраного методу його вирішення [218, с. 105].

Д. В. Лученко також не визначає терміни «альтернативне вирішення спорів» чи «досудове врегулювання спорів», але застосовує терміни «альтернативні способи врегулювання адміністративно-правових спорів» чи «альтернативні методи урегулювання спорів між адміністративними органами та приватними особами». До змісту вказаних понять вчений відносить арбітраж, примирення, вилучаючи звернення до третейського суду. Також науковець обґрунтовує існування позасудового способу оскарження, який визначає як внутрішній розгляд, або адміністративне оскарження. Незалежно від того, як встановлено співвідношення між адміністративним і судовим оскарженням у сфері позитивного управління, Д. В. Лученко вважає, що адміністративне оскарження повинно залишатися необов'язковим, додатковим методом захисту прав [145, с. 306].

Поміж іншого, деякі науковці до обсягу альтернативного врегулювання спорів вносять вибірково один або два методи. Наприклад, Н. В. Боженко свідчить про «досудове врегулювання адміністративно-правових спорів», «альтернативні судочинству методи врегулювання адміністративних спорів» або «альтернативні методи вирішення спорів», до яких відносить медіацію, яка може проводитись за участю судді до відкриття судового провадження або професійного медіатора, або як переговори сторонами спору, примирення сторін спору на підготовчій стадії судового провадження [40, с. 7].

Так, вчений і суддя Івано-Франківського окружного адміністративного суду В. В. Кафарський поряд з іншими способами вирішення публічно-правових спорів розглядав можливість існування альтернативного методу врегулювання спору – судової медіації, вбачаючи її як складову частину судової адміністративної діяльності [107, с. 164].

Досліджуючи медіацію як альтернативу адміністративному судочинству, Н. Ю. Кантор висловила думку щодо можливості використання присудової медіації у вирішенні публічно-правових спорів. Вчена пропонує використовувати таку модель, як інтегрована медіація, яка є видом присудової медіації, що здійснюється «всередині» суду, його працівниками або суддями-медіаторами, яка поділяється на два різновиди залежно від того, хто виступає медіатором: а) проведення медіації іншим суддею суду, де розглядається справа, який не входить до складу суду, що розглядає зазначену справу; б) проведення медіації працівниками суду, що не є суддями, наприклад працівниками апарату суду, помічниками суддів тощо або спеціальними медіаторами, які працюють у центрі медіації, що перебуває при суді. Такий варіант медіації супроводжуватиметься відповідним судовим контролем як остаточною гарантією захисту прав сторін спору [104, с. 92].

Водночас Н. О. Васильченко замість терміна «присудова медіація» використовує поняття «позасудове вирішення спорів» як альтернативний спосіб вирішення спорів [61, с. 127].

У сучасному академічному курсі з адміністративного права медіацію

визначено як один із засобів захисту прав особи у сфері публічного адміністрування, поряд із адміністративним оскарженням, притягненням винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності, компенсацією збитків, завданих незаконними діями (чи бездіяльністю) представників публічної адміністрації, а також засобами самозахисту [66, с. 319–320].

Також А. Г. Бортнікова використовує поняття «альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів», до змісту яких вносить позасудову або досудову медіацію за участю професійної особи, але не судді, або лише сторонами спору [53, с. 13].

Поміж іншого, С. О. Корінний не використовує поняття «альтернативне вирішення спорів», проте застосовує поняття «альтернативні (позасудові) методи вирішення спорів» або «альтернативні способи врегулювання спорів», до яких відносить медіацію, яку визначає як самостійну стадію адміністративного судового процесу, що здійснюється до початку адміністративного процесу та спрямована на врегулювання спору й досягнення компромісу за умови дотримання загальних принципів примирних процедур [126, с. 12].

Зі свого боку В. В. Тильчик вживає поняття «альтернативні засоби вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин в судовому адміністративному процесі», «альтернативні засоби вирішення спорів», «альтернативні» форми (способи) захисту – медіація» та визначає як факультативну складову стадії підготовчого провадження в адміністративному судочинстві [265, с. 245].

Крім медіації, є науковці, які до альтернативних методів врегулювання спорів відносять врегулювання спору за участю судді. Так, О. В. Муза серед альтернативних способів врегулювання публічно-правових спорів визначає досудове врегулювання спору за участю судді. Науковець вважає, що юридична природа врегулювання спору за участю судді відмінна від медіації. Так, у медіації примирення між сторонами здійснюється за участю медіатора –

кваліфікованого посередника, поза межами судового процесу, однак процесуальний закон може частково визначати особливості цього процесу, охоплюючи процесуальний статус медіатора та оформлення результатів медіації, а також виконання укладених угод [175, с. 140].

Також, наприклад, Т. Шинкар, не визначає альтернативного врегулювання адміністративно-правових спорів, але використовує термінологічну конструкцію «альтернативні методи примирення у вирішенні юридичних спорів в адміністративному судочинстві». Вчена визначає альтернативне врегулювання спорів як припинення юридичних спорів у судовому чи адміністративному порядку. Цей процес містить у собі досягнення взаємоприйнятної або взаємовигідної угоди між сторонами для вирішення існуючих розбіжностей, яке відбувається на основі добровільного волевиявлення сторін та відповідно до правил, що сторони встановлюють самостійно або застосовують за їхньою згодою. Вчена стверджує, що застосовувати альтернативні способи врегулювання спорів у діяльності адміністративних судів є можливим у разі, коли сторони юридичного конфлікту, керуючись принципом диспозитивності, мають бажання врегулювати взаємні розбіжності в позасудовому порядку [308, с. 223–224].

О. С. Ткачук вказує на традиційний розподіл методів альтернативного вирішення спорів на основні та комбіновані. До основних вчений відносить такі, як переговори, медіація й арбітраж. Водночас науковець зауважує, що існують комбіновані методи, як-от медіація-арбітраж, арбітраж-медіація, мініс-суд, омбудсмен, незалежна експертиза щодо встановлення обставин справи [270, с. 231].

Зі свого боку С. С. Білуга зауважує, що способи, які альтернативні судочинству, можна класифікувати за такими підставами: 1) за суб’єктами: а) врегулювання спору за участю представника державної влади; б) недержавні процедури врегулювання спору; 2) за способом врегулювання спору: а) примирювальні процедури; б) правовідновлювальні процедури; в) комбіновані процедури (мінісуд, посередництво-арбітраж, незалежний

висновок експерта тощо). Найбільш поширеними методами альтернативного врегулювання спорів вчений визначає переговори, медіацію, арбітраж [34, с. 19].

Аналізуючи підходи в науці міжнародного приватного права, важливо враховувати концепцію, яка визначає досудове врегулювання спорів як застосування альтернативних методів у разі, коли це є обов'язковою передумовою для звернення до державних юрисдикційних органів. Наприклад, такий підхід може враховувати медіацію як обов'язковий етап, який потрібно пройти перед подачею позову до суду [27].

Так, багато авторів ототожнюють поняття медіації, досудового урегулювання спорів та урегулювання спорів за участю судді. Наприклад, підрозділ дисертації Н. В Боженко має назву «Поняття та ознаки медіації як одного із способів досудового врегулювання адміністративних спорів» [40, с. 10].

Поміж іншого, С. Студенников зазначає, що законодавець, започаткувавши досудове врегулювання спору за участю судді, застосував у судовому процесі новий інститут – судову медіацію [261].

Т. В. Степанова досудове врегулювання спорів визначає як надання порушнику права врегулювати спір безпосередньо, без звернення до суду і без несення додаткових витрат на судовий розгляд (відшкодування судового збору, витрат на правову допомогу та ін.). Вчена зауважує, що врегулювання спору за участю судді – новий інститут процесуального права, що було впроваджено в процесуальні кодекси 2017 року. Зокрема, КАСУ встановлює, що врегулювання спору проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи за сутністю суддею-доповідачем одноособово незалежно від того, в якому складі розглядається справа. Таке врегулювання здійснюється у формі спільних та/або закритих нарад [260, с. 25].

Так, А. Прокопенко досудове вирішення адміністративного спору визначає як ефективну безоплатну законодавчо врегульовану встановлену процедуру вирішення спору за участю суб'єкта владних повноважень без участі

суду, що не вилучає наступне звернення до суду в разі відсутності її позитивного результату. Враховуючи наведене вище, а також положення КАСУ, дослідниця до досудового вирішення спору не відносить медіацію та врегулювання спору за участю судді. Тому коли статтею 169 КАСУ передбачено повернення позовної заяви через незастосування обов'язкового досудового вирішення спору, то під ним маються на увазі зовсім інші процедури. Вчена припускає, що одним з основних видів досудового вирішення публічно-правового спору є адміністративне оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Це твердження знову ж таки підсилено законодавчим положенням статті 56 Податкового кодексу України. Відповідно до пункту 56.18 статті 56 Податкового кодексу України процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору. Однак з огляду на те, що наведений припис розміщено в галузевому законодавчому акті, то коректно вважати, що він стосується лише податкових правовідносин. Жоден інший закон чи підзаконний нормативно-правовий акт такого положення не містить [216].

Зважаючи на таку позицію, логічно випливає те, що законодавець повинен визначати окрему процедуру для кожного виду правовідносин у кожному нормативно-правовому акті й чітко називати її «досудовим вирішенням спору» або «досудовим врегулюванням спору», щоб така процедура підпадала під норми статей 169 та 122 КАСУ [117]. Це відкриває одну з глобальних проблем застосування досудового вирішення адміністративних спорів, а саме відсутність законодавчої дефініції такого інструменту.

Загалом, якщо законодавець не надає чіткого переліку таких процедур, він має принаймні надавати орієнтир, за яким суб'єкти правовідносин можуть виділяти їх серед усіх норм. Проте такий орієнтир відсутній. Зокрема, в статті 122 КАСУ вказано лише «натяк» на сутність подібних процедур. Норма стверджує, що якщо рішення після розгляду скарги позивача на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень не було прийнято та/або не було

вручено позивачеві впродовж строків, визначених законом, то для звернення до адміністративного суду встановлюється строк у шість місяців. Цей строк обчислюється з дня звернення позивача до суб'єкта владних повноважень із відповідною скаргою на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень [117].

Згідно з Державним стандартом соціальної послуги посередництва (медіації), затвердженим наказом Міністерства соціальної політики України від 17 серпня 2016 року № 892, медіацію визначено як метод розв'язання спорів, за допомогою якого два або більше учасники спору намагаються в межах структурованого процесу за участю посередника досягти згоди для його вирішення. Водночас відповідно до цього Стандарту надавачем соціальної послуги посередництва є посередник (фахівець із соціальної роботи, соціальний працівник, психолог), медіатор, що безпосередньо реалізує заходи, які становлять зміст соціальної послуги [211].

Також відповідно до Закону України «Про медіацію» у ст. 1 встановлено, що медіація – це позасудова, добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) через переговори. Проведення медіації допускається до подання позову до відповідного суду, арбітражу або під час досудового розслідування, судового провадження, або виконання рішення суду чи арбітражу [213].

А. Прокопенко зауважує про нормативно встановлену різницю між «досудовим вирішенням спору» за КАСУ та статтею 124 Конституції України та «позасудовою процедурою врегулювання спору» за Законом України «Про медіацію». Дослідниця наголошує, що основним джерелом права в Україні є норма закону, тому якщо положеннями законів України встановлена різниця між позасудовими і досудовими процедурами врегулювання спору, то спростувати це можна лише способом внесенням змін до вказаних законів [216].

З огляду на вказану позицію некоректно застосовувати поняття

«медіація», коли йдеться про врегулювання спору до його судового розгляду. Ці поняття юридично визначені на різних рівнях. Додатковим підтвердженням цього факту є положення статті 122 КАСУ. Згідно з пунктом 4 цієї статті, якщо закон допускає можливість вирішення спору досудовим способом і Позивач обрав такий спосіб або закон встановлює обов'язковість досудового вирішення спору, тоді строк для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячним. Тим часом, згідно з пунктом 6 цієї ж статті, застосування медіації не впливає на термін звернення до адміністративного суду [117].

Така законодавчо встановлена різниця між досудовим і позасудовим вирішенням спору ще не була офіційно визначена, хоча процедура врегулювання спорів за участю судді, яка фактично є позасудовою, була введена ще з 2017 року. У правовій літературі цю процедуру одноголосно визнають позасудовою, але чіткої назви від законодавця досі ще немає. Це частково призвело до появи безперервних наукових дискусій серед юристів. Водночас жодних тверджень, що врегулювання спору за участю судді є досудовим врегулюванням спору, а не позасудовим (як і навпаки), норми законів України не містять.

Зважаючи на те, що, згідно зі ст. 180–181 КАСУ, врегулювання спору за участю судді та позасудове врегулювання спору за допомогою медіації зазначаються як тотожні за правовою природою, але різні за суб'єктами, спосіб врегулювання спору за участю судді може згодом бути названим «позасудовим» [216].

Водночас варто мати на увазі, що законодавець може залишити врегулювання спорів за участю судді як абсолютно самостійний метод правового захисту. Це обумовлено тим, що його застосування об'єктивно охоплюється загальними межами судового процесу та використовується через участь професійного судді. Інакше кажучи, цей інструмент доступний лише тим суб'єктам, які вже вирішили звернутися до суду. Іншим учасникам конфліктних правовідносин, які наразі перебувають на етапі конфлікту без участі суду, цей варіант недоступний.

Тому вказану проблему потрібно вирішувати на законодавчому рівні, визначення термінів та їхніх тлумачень на рівні нормативно-правового акта є критично важливим. Цей принцип функціонування законодавчої влади визначає відповідність техніки нормотворення принципу правової визначеності, який є ключовим елементом верховенства права й пронизує всю систему діяльності сучасної держави.

Варто звернути увагу, що процедури медіації можуть проводитися як приватними посередниками, що діють через відповідні асоціації, так і офіційними, включно із судовими установами. Отже, доцільно розрізняти два види медіації: приватну й судову (квазісудову) або державну й недержавну. Обидва види характеризуються тим, що процедура охоплює участь третьої сторони та конфліктуючих сторін з метою сприяння досягненню взаємовигідного вирішення [192, с. 34]. Основною метою цього процесу є розв'язання конфлікту й завершення суперечки, водночас проблема вважається невирішеною, доки не досягнута єдина, загальна згода обох сторін.

Як було вказано, медіативні процедури тільки починають розвиватися в Україні, і, на жаль, суспільство ще недостатньо ознайомлене з перевагами цієї процедури та ставиться до неї із недовірою. У деяких регіонах нашої країни діють центри медіації. Саме тому судова медіація в сучасних умовах наділена особливим значенням, оскільки вона виступає своєрідним «мостом» між судовим процесом і приватною медіацією.

Характеристика судової медіації в українському судочинстві полягає в тому, що в більшості випадків правовий конфлікт вирішується через укладення мирової угоди, яка підлягає затвердженню судом. Вважаємо, що вказана процедура називається «досудове врегулювання спору». Важливо зазначити, що вона не має чіткого зв'язку з початком судового процесу й може бути ініційована на будь-якій стадії судового процесу до початку судових дебатів.

Незважаючи на різноманітність підходів до визначення «досудового врегулювання спорів», досудовий порядок врегулювання спору та претензійний порядок мають багато спільного й спрямовані на одну мету: врегулювання

конфлікту та його припинення. Згідно з цим претензійне провадження можна розглядати як одну із форм досудового вирішення спорів.

З огляду на це досудове врегулювання адміністративно-правових спорів можна розглядати як різновид державної (офіційної) медіації. Водночас модель сьогодення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів можна розглядати лише як тимчасовий вид медіації, оскільки, якщо під альтернативою розглядати позасудові та досудові методи вирішення конфліктів, які не пов'язані із судочинством, то важко зрозуміти, чому угоду, до якої прийшли сторони через досудовий процес урегулювання адміністративно-правового спору і яка повинна бути схвалена судом як мирова угода, згідно з процесуальним законодавством, розглядають як альтернативу судочинству. Крім того, як можна наголошувати про якість альтернативи адміністративному судочинству, коли досудове врегулювання адміністративно-правового спору відбувається в приміщенні суду, голова суду призначає суддю-медіатора, а на суд покладається обов'язок залучення та інформування другої сторони. Також виникає питання, до якої категорії соціального регулятора потрібно віднести вказані правила та стандарти в разі введення обов'язкової медіації для вирішення деяких видів суперечок.

На наше глибоке переконання, досудове врегулювання публічно-правових спорів повинно бути абсолютно самостійною та відокремленою процедурою, яка не пов'язана з адміністративним судочинством у формі відкритого судового розгляду, яке тимчасово призупиняється під час проведення цієї процедури.

Щодо ознак процедури для вирішення спорів, що виникають із адміністративно-правових відносин у досудовому порядку, Л. Р. Юхтенко зазначає такі: 1) послідовність дій, що виконуються зацікавленими особами з метою вирішення спору; 2) дії є цілеспрямованими щодо вирішення конфлікту; 3) завершення процедури відбувається ухваленням індивідуального акта, який має юридичні наслідки для сторін спору; 4) процедура здійснюється в рамках публічно-правових відносин із застосуванням принципів конфіденційності;

5) вказана процедура є системою правил поведінки для учасників, а її метою є впорядкування та введення в правову сферу дій, спрямованих на вирішення спору, які виникають з публічно-правових відносин у досудовому порядку [313, с. 188].

Поміж іншого, Н. В. Боженко виокремлює такі ознаки досудового врегулювання адміністративно-правових спорів: 1) мета цієї процедури полягає в можливості досягнення таких результатів, які в перспективі були б вигідні для всіх учасників спору; 2) досудове врегулювання конфлікту відбувається на добровільних засадах – як на початку, так і після завершення, коли укладається взаємна домовленість (мирова угода); 3) розкриття інформації під час досудового врегулювання спору є чітко конфіденційним, оскільки учасники таких переговорів не мають права розголошувати факти та відомості, які стали відомі під час цього процесу; 4) у переговорах між конфліктуючими сторонами діє посередник, спеціальний суддя, який полегшує процес спілкування, сприяє глибшому розумінню сторін щодо їхніх позицій та інтересів, направляє учасників конфлікту до ефективного вирішення проблеми, даючи їм змогу самостійно доходити до рішення через компроміси [44, с. 92].

О. М. Спектор до основних ознак досудового врегулювання спорів відносить: здійснення врегулювання поза межами судового процесу, відсутність втручання будь-яких інших органів державної влади, неформальний характер. Отже, позасудові методи вирішення конфліктів фактично ідентифікуються з альтернативним вирішенням спорів [256, с. 15].

С. С. Білуга основними ознаками досудового врегулювання адміністративно-правових спорів виокремлює: 1) добровільність; 2) залучення до її проведення третьої сторони – судді-посередника в ролі медіатора; 3) метою є узгодження інтересів через знаходження компромісного рішення; 4) швидкість; 5) гнучкість; 6) економічність; 7) конфіденційність; 8) можливість залучення представників; 9) відсутність додаткових преференцій для сторони спору – приватної особи [34, с. 16].

З огляду на вищевикладене, проаналізувавши позиції вчених щодо

альтернативних способів врегулювання адміністративно-правових спорів, можна виокремити різноманітні підходи, як-от вибір між судовою або несудовою формою захисту, можливість вирішення питання із або без залучення третьої сторони, а також вибір між змагальною та незмагальною формою захисту, державною або недержавною формою захисту, а також між усіма існуючими формами захисту.

Підбиваючи підсумки, вважаємо, що досудове врегулювання адміністративно-правових спорів потрібно визначати як процедуру, яка базується на основі медіації, але проводиться офіційним представником державної влади – суддею. Основними ознаками, які дають змогу її виокремити серед інших способів врегулювання правових спорів, є: 1) досудове врегулювання спору проводиться на добровільних засадах; 2) у переговорах між сторонами спору діє посередник – суддя-медіатор; 3) мета процедури полягає в досягненні компромісу на умовах, вигідних для всіх учасників спору; 4) економічність, оскільки сторони не витрачають кошти на сплату судового збору та правову допомогу; 5) відсутність детального правового регулювання; 6) швидкість; 7) неформальний і конфіденційний характер.

1.4. Основні принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів

Адміністративне законодавство не визначає систему принципів досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Водночас вказані принципи існують у законодавстві України та можуть бути конкретизовані тільки в контексті конкретної системи принципів, що лежать в основі окремих адміністративно-правових відносин. Будь-які адміністративні відносини можуть зумовлювати виникнення спорів, тому вирішення цих конфліктів може відбуватися опосередковано, зокрема з урахуванням певних принципів. Це створює потребу в розробленні самостійної системи принципів для досудового врегулювання адміністративно-правових спорів [50, с. 97].

Так, принципами права вважаються відправні ідеї, що лежать в основі буття права, які є вираженням основних закономірностей держави й права, є на одному рівні із сутністю права та характеризуються універсальністю, вищою імперативністю й значимістю, відповідають об'єктивній потребі в створенні та зміцненні конкретного ладу суспільства. Принципи права визначають основну сутність права та набувають значення універсальних правил поведінки, будучи зафіксованими в нормах права [63, с. 633–634].

У тлумачних словниках сучасної української мови принципи права визначають як основне вихідне положення певної наукової системи, теорії, напряму ідеології тощо; переконання, норма, правило, яким керуються у житті, поведінці, канон [183, с. 714; 64, с. 941].

Важливо зауважити, що поняття «принцип» має походження від латинського терміна «principius», яке означає вихідне положення, правила, що визначають природу й соціальну сутність явища, його спрямованість і найважливіші властивості [253].

В юридичній науці принципи права являють собою основні засади або ідеї, які визначають зміст і напрям правового регулювання суспільних відносин. Важливість принципів права полягає в тому, що вони в короткій формі концентрують у собі найсуттєвіші аспекти правового порядку та становлять його [205].

В окремих науках галузей права поширеною є думка, що принципами певної галузі права є лише такі керівні засади, які закріплені в нормах права. Така позиція повністю застосовується й до принципів адміністративного судочинства. Водночас принципи процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, які мають особливе значення для адміністративно-процесуального права, оскільки вони відокремлені від судового розгляду в адміністративному суді, повинні бути визначені в окремому акті, а не внесені в КАС України [113, с. 10–15].

В адміністративно-правовій літературі звертається увага, що принципи адміністративного права не є сталим, одноманітним явищем, тому до їхнього

вивчення та аналізу потрібно підходити з різних аспектів [300, с. 175].

Як зауважують Н. П. Бортник, У. М. Парпан, О. В. Скочиляс-Павлів, принцип права не є абстрактною категорією адміністративного процесу, а є складовою, фундаментом адміністративного процесу. Побудова системи принципів врегулювання адміністративних спорів базується на загальній теорії права взагалі та теорії адміністративного права зокрема, являючи собою систему теоретичних положень, що відображають об'єктивні закономірності. Принципи права впливають на процес, порядок, засоби та способи врегулювання адміністративно-правових спорів, в них виражені основні вимоги, які ставляться до процедури вирішення публічно-правових спорів та до суб'єктів такої процедури [50, с. 97].

Загалом науковці, які вивчають процесуальну частину юридичної науки, поділяють принципи судової влади на організаційні та функціональні. Так, принципи судоустрою визначають як організаційні, а принципи судочинства як функціональні, але водночас принципи судоустрою значною мірою впливають на зміст принципів судочинства [81, с. 55].

Перелік та характер принципів адміністративного судочинства визначаються загальними принципами правосуддя, що узагальнені у ч. 3 ст. 129 Конституції України. Варто зазначити, що не всі ці принципи є застосовними до адміністративного судочинства, зокрема такі, як забезпечення доведеності вини, участь прокурора в судовому обвинуваченні та забезпечення права на захист обвинуваченого. Останній принцип потрібно розглядати в більш широкому контексті як загальне право зацікавлених учасників процесу на юридичну допомогу та представництво своїх інтересів у суді відповідно до статті 59 Конституції України, яке стосується не лише адміністративного, але й інших видів судочинства [124].

Так, Н. П. Бортник зауважує, що система принципів досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є корелянтом системи принципів адміністративного процесу загалом, оскільки вирішення адміністративних спорів на досудовому етапі є важливою складовою структури

адміністративного процесу [50, с. 100].

Поміж іншого, систему принципів адміністративного процесу вчені тлумачать також по-різному. Так, А. В. Мілевський поділяє принципи на загальні та принципи, характерні для адміністративного процесу. До принципів адміністративного процесу вчений відносить: розгляд справи в порядку, визначеному чинними законами, згідно з процедурами, визначеними процесуальним кодексом, рівність учасників процесу як перед законом, так і перед органом, що розглядає справу, гласність, повнота, всебічність та об'єктивність розгляду справи [171, с. 175].

Зі свого боку до системи принципів адміністративного процесу М. В. Джафарова вносить принцип законності, об'єктивності, рівності прав людини, гласний адміністративний процес, розгляд справи національною мовою, економічність і ефективність, відповідальність за порушення порядку розгляду [81, с. 57].

Відповідно до позиції Т. П. Мінки до принципів адміністративного процесу потрібно відносити: відповідальність органів державної влади та сторін справи за вмотивованість і відповідність закону їхніх дій і ухвалених рішень у процесі, а також вимогу розгляду адміністративних справ державною мовою. Крім того, вчений підкреслює принцип незалежності органу державної влади в розгляді справ [25, с. 29–30].

На думку О. І. Корчинського, доцільно визначати такі принципи адміністративного процесу, як рівні права учасників, відповідність закону, неупередженість, гарантування охорони прав сторін процесу, відкритість, розгляд справи національною мовою, оперативність, ухвалення рішення сторонами самостійно, відповідальність посадових осіб за порушення порядку процесу, активність органів правозастосування, об'єднання інтересів особи та влади [128, с. 154–155].

Поміж іншого, інститут досудового врегулювання спорів є комплексним та органічно підпадає під межі нормативного регулювання кількох галузей права. З огляду на це, як альтернативний метод вирішення спорів, судова

медіація може опосередковано регулюватись нормами кодексів, які встановлюють порядок здійснення судового процесу, зокрема нормами КАСУ. Отже, на досудове врегулювання адміністративно-правових спорів впливають процесуально-правові принципи. Серед вказаних принципів варто виділяти такі: процесуальна рівноправність, безпосереднє дослідження доказів, конфіденційність, гласність, диспозитивність, принцип об'єктивної істини, недоторканності людини, незалежності суддів, допустимості й належності доказів, всебічне, повне дослідження всіх доказів, здійснення провадження державною мовою, безпосередня оцінка доказів, презумпція невинуватості дотримання форми, встановленої процесуальним законодавством тощо. Крім того, на позасудову медіацію як на певну форму альтернативного врегулювання спору можуть поширюватись єдині міжгалузеві процесуальні принципи [117].

Так, Ю. Д. Притика тлумачить засади досудового врегулювання спорів як вихідні й визначальні правові ідеї, положення та засади, які є процедурним і організаційним фундаментом проведення процедури врегулювання спору та спрямовані на дієве, взаємоприйнятне, правове врегулювання конфлікту між його учасниками [207, с. 92].

Поміж іншого, С. С. Білуга формулює визначення принципів досудового врегулювання публічно-правових спорів як основні положення та вихідні засади, які являють організаційно-правове підґрунтя проведення процедури досудового вирішення спорів, спрямовані на ефективне, усестороннє, законне врегулювання конфлікту між учасниками адміністративно-правового спору [34, с. 18].

Зі свого боку С. О. Корінний обґрунтовує розуміння принципів досудового врегулювання спору як основних засад, ідей, процесуальних вимог, що визначають сутність процедури примирення, відображають закономірності її еволюції та встановлюють напрями й механізми нормативного регулювання в галузі публічно-правових відносин. Принципи досудового врегулювання спорів потрібно взяти за основу для діяльності учасників адміністративного процесу під час врегулювання спорів між фізичними та юридичними особами [126, с. 3–4].

Також Н. В. Боженко розглядає принципи досудового врегулювання спору як частину правової природи процедури медіації в адміністративному процесі [40, с. 7].

К. С. Токарєва виокремлює принципи досудового врегулювання спору, під якими розуміє фундаментальні, вихідні засади, основоположні ідеї, на яких ґрунтується правове регулювання процедури альтернативного врегулювання спорів – медіації [280, с. 198–199].

Л. Р. Юхтенко визначає основні принципи адміністративної процедури досудового врегулювання спорів, які виникають з публічно-правових відносин як вихідні нормативні засади імперативного характеру, що визначають зміст правових вимог, на основі яких реалізується процедура досудового врегулювання вказаних видів спорів [313, с. 190–191].

Щодо системи принципів досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, то з цього приводу в науці адміністративного права теж наявні дискусії.

Наприклад, на думку Т. І. Шинкар, до обов'язкових принципів досудового врегулювання публічно-правових спорів потрібно відносити: 1) неупередженість – сумлінне виконання своїх обов'язків медіатором; 2) конфіденційність – медіатор зобов'язаний забезпечити конфіденційність процедури; 3) добровільність – процедура досудового врегулювання спору є виключно добровільною [305, с. 185].

Зі свого боку А. Г. Бортнікова також визначила та описала основні принципи досудового врегулювання публічно-правового спору. Ці принципи охоплюють добровільність, ініціативність, рівність і співробітництво сторін, неупередженість, нейтральність і незалежність медіатора, а також конфіденційність [53, с. 17–18].

Також С. О. Корінний поділяє принципи досудового врегулювання публічно-правових спорів за їхнім призначенням на функціональні, правові та позаправові. До групи функціональних принципів належать організаційні (принцип добровільності, принцип неупередженості та принцип об'єктивності)

і процедурні (принципи конфіденційності, самостійності учасників, співробітництва та рівних прав). До групи правових принципів належать принципи добровільності медіативних правовідносин, диспозитивність, співробітництво учасників, пропорційність, професіоналізм посередника, конфіденційність, обмеженість повноважень медіатора. До групи позаправових принципів належать субсидіарність процедури медіації, добросовісність учасників конфлікту та посередника, довіра учасників спору, неупередженість та об'єктивність медіатора, особиста участь учасників спору в медіації [126, с. 7–9].

Так, К. С. Токарєва поділяє принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів на дві групи: 1) до загальних принципів вчена відносить верховенство права, законність, пріоритетність прав людини, справедливість, гуманізм, рівність, взаємовідповідальність як громадянина, так і держави, відкритість і системність; 2) до спеціальних принципів вчена відносить принципи мінімального втручання державної влади, проведення процедури відповідно до міжнародних стандартів, субсидіарність, децентралізацію, активне поширення медіації, пропорційність [280, с. 198–199].

Поміж іншого, Л. Р. Юхтенко виокремлює дві основних групи принципів врегулювання адміністративних спорів у досудовому порядку: 1) міжгалузеві – рівноправність, активна позиція сторін, змагальність, диспозитивність, незалежність, неупередженість, пропорційність, доступність, конфіденційність; 2) галузеві – верховенство права, законність, офіційність, здійснення процедури національною мовою, гарантування права використання національної мови, економність, оперативність [313, с. 190–191].

Також Н. А. Мазаракі виокремлює такі базові принципи інституту врегулювання спорів на досудовому етапі: укладення учасниками спору угоди як результату переговорів, що є базовим принципом досудового вирішення спорів, фасилітативність медіатора, можливість учасників спору визначити порядок і результат врегулювання спору, досягнення справедливого для сторін результату, збереження відносин учасників, дотримання етичних норм медіації,

професійність медіатора [148, с. 36–37].

Так, у правовій науці принципи права поділяють на: загальноправові, міжгалузеві та галузеві. Можна припустити, що така класифікаційна закономірність від загального до конкретного, а від конкретного до одиничного притаманна й побудові принципів досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Відтак у контексті досудового врегулювання адміністративно-правових спорів принципи цієї процедури також можуть бути класифіковані на: 1) загальноправові принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 2) міжгалузеві принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 3) спеціальні принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Загальноправові принципи характеризуються тим, що вони охоплюють всю правову систему та впливають на різні галузі, підгалузі та інститути права загалом. Цей вплив також охоплює досудове врегулювання спорів як одне з ключових явищ сучасності. Серед цих принципів можна зазначити такі класичні засади, як демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, законність, взаємозв'язок прав і обов'язків, невід'ємність природних прав людини, вища цінність людського життя, пріоритетність норм міжнародного права, вища сила Конституції, верховенство права та інші. Загальноправові принципи, з одного боку, відображають об'єктивні аспекти права, обумовлені закономірностями суспільного розвитку, а з іншого – відображають суб'єктивне сприйняття членами суспільства, їхні моральні та правові переконання, відчуття, вимоги, що знаходять вираз у різноманітних правових ученнях, теоріях і напрямах розуміння права [207, с. 90].

До міжгалузевих принципів відносять: принцип відкритості, всесторонності, компетентності медіатора, доступності, законності та об'єктивної істини. В адміністративному праві міжгалузеві принципи відображаються в принципі рівних прав перед законом і презумпції невинності, а також у КАСУ в процесуальних принципах, як-от незалежність судді, рівні права всіх перед законом і судом, справедливість під час розгляду публічно-

правових справ, здійснення провадження в розумний строк, виконання судового рішення в розумний строк, гласність судового провадження, безпосередність, змагальність, активна роль суду [50, с. 99].

Найбільш вартою уваги є позиція С. С. Білуги, відповідно до якої спеціальними принципами досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є незалежність третьої сторони – судді, який проводить процедуру розгляду спору, забезпечення охорони честі й гідності людини, недоторканності, диспозитивність, рівність учасників спору, принцип об'єктивної істини, безпосереднє вивчення доказів, оцінка матеріалів справи за внутрішнім переконанням, усесторонність, повнота й об'єктивність дослідження всіх доказів у справі, дотримання вимог щодо мови процедур [34, с. 15].

Застосовні принципи досудового врегулювання публічно-правових спорів, тобто специфічні, конкретні правові принципи формуються на основі інтеграції принципів адміністративного судочинства та медіації. Для досудового врегулювання публічно-правових спорів пріоритетними засадами є: 1) можливість сторін обрати самостійне вирішення спору за допомогою судді-медіатора; 2) добровільність; 3) конфіденційність; 4) незалежність і неупередженість судді; 5) гнучкість процедури; 6) досягнення компромісу між позиціями всіх сторін; 7) економічність; 8) безоплатність. Погоджуємось, що ці засади повинні стати основою для створення системи конкретних правових принципів досудового врегулювання спорів [100].

Поміж іншого, відповідно до Регламенту порядку проведення переговорів з досудового врегулювання спору за допомогою судді, який застосовується судами України в практичній діяльності, виокремлено такі принципи досудового врегулювання спору, як конфіденційність, верховенство права, законність, рівноправність учасників, добровільність учасників [224].

Також відповідно до ст. 4 Закону України «Про медіацію» врегулювання спору проводиться за взаємним бажанням сторін і базується на засадах добровільності, конфіденційності, нейтральності, незалежності та

неупередженості, самовизначення й рівноправності сторін медіації.

Ключовим міжнародно-правовим документом у галузі медіації є Типовий закон «Про міжнародну комерційну узгоджувальну процедуру», затверджений Комісією ООН з прав міжнародної торгівлі. Щодо принципів узгоджувальних процедур, то у самому нормативному акті відсутні розділ чи стаття, присвячені принципам. Однак у тексті виділені певні основні принципи, які можна розглядати як принципи досудового врегулювання спору. Наприклад, у статті 8 «Розкриття інформації» та у статті 9 «Конфіденційність» розкрито принцип конфіденційності, а стаття 10 «Допустимість доказів у інших процедурах» закріплює принцип належності та припустимості доказів для медіаційної процедури [268].

Крім того, у статті 7 Погоджувального регламенту Комісії ООН з міжнародної торгівлі визначено, що посередник у своїй діяльності дотримується принципів об'єктивності, неупередженості та справедливості, поважаючи права й обов'язки сторін, торгові звичаї та ділову практику, що склалася між сторонами [190].

Так, 2 червня 2004 року групою висококваліфікованих медіаторів із понад 30 держав, яка діяла з ініціативи та за підтримки Європейської комісії, був затверджений Європейський кодекс поведінки медіаторів. У цьому Кодексі, крім базових принципів (рівність, неупередженість, добровільність, конфіденційність), також визначаються інші принципи, як-от компетентність медіатора, незалежність і нейтралітет медіатора, а також справедливість процесу медіації [86].

Спробуємо надати коротку характеристику базових принципів досудового врегулювання публічно-правового спору, а саме добровільність, рівність сторін, нейтральність посередника (медіатора), конфіденційність. Безперечно, крім вказаних вище базових засад, інші вихідні принципи, які визначені в законодавстві про врегулювання спорів на досудовому етапі, також становлять важливе значення, але питання щодо самостійність цих засад є предметом окремої дискусії.

По-перше, принцип добровільності передбачає, що сторони мають особисте право вирішувати, чи брати участь у процедурі досудового вирішення спору й можуть зупинити її на будь-якій стадії. На противагу судовому провадженню в судах жодна особа не може змусити сторони брати участь у досудовому врегулюванні спору, і посередник (медіатор) є неупередженою та нейтральною особою. У межах вказаної засади також важливо, щоб сторони мали повноваження ухвалювати будь-які рішення щодо вирішення конфлікту лише за взаємним погодженням. Виконанням цього принципу є обов'язок судді-медіатора на етапі початку процедури досудового врегулювання спору визначати факт добровільності та особистого бажання всіх сторін брати участь у процесі досудового врегулювання спору [35, с. 70].

Так, у Законі України «Про медіацію» визначено в статті 5 такі аспекти принципу добровільності: 1) участь у медіації проводиться за взаємним бажанням учасників процедури; 2) примусове вирішення конфлікту через проведення медіації є неприпустимим, жодна особа не може бути примушена до використання цього методу врегулювання спору; 3) сторони медіації та медіатор мають право в будь-який момент відмовитися від проведення медіації; 4) участь у медіації не може тлумачитись як визнання вини, вимог позову або відмова від вимог позову [213].

Отже, сторони проводять процедуру досудового врегулювання адміністративного спору тільки за своїм бажанням, самостійно вирішують, коли початок, продовження або припинення процедури. Також сторони лише добровільно можуть прийняти пропозицію медіатора або дійти згоди щодо певних умов.

По-друге, принцип рівноправності сторін у досудовому врегулюванні спору виявляється в тому, що, оскільки ця процедура має мінімальні формальні вимоги стосовно свого оформлення, збереження балансу сил між учасниками є основним зобов'язанням судді-медіатора. Посередник зобов'язаний відстежувати, щоб жодна із сторін не була обмежена в своїх правах, і гарантувати, що кожна сторона має рівні можливості висловлювати свої

погляди і представляти свою інформацію. Усім сторонам надаються однакові права щодо висловлення думок, подання зауважень, визначення порядку денного, оцінки прийнятності пропозицій та умов угоди. Суддя-посередник не має жодних владних повноважень щодо сторін у суперечці, але водночас він має право припинити процедуру, зрозуміло пояснюючи сторонам причину свого рішення [113, с. 8].

У Законі України «Про медіацію» в статті 8 виокремлено такі аспекти вказаного принципу: 1) сторони мають права самостійно визначати посередника; 2) сторони самостійно обирають питання, які обговорюватимуться, способи вирішення спору, зміст рішення за результатами медіації; 3) медіація проводиться на засадах рівних прав сторін; 4) сторонам має бути надано рівні можливості під час проведення медіації; 5) зобов'язання медіатора повинні бути однаковими стосовно всіх учасників [213].

Отже, принцип рівноправності учасників полягає в наявності рівних за змістом та обсягом суб'єктивних прав у кожної із сторін досудового врегулювання адміністративно-правового спору. Цей принцип є і загальноправовим і загальнопроцесуальним для будь-якої форми юридичного процесу.

Як було вказано раніше, у ролі посередника в переговорах між сторонами спору, які являють собою позивача та відповідача, виступає професійний суддя-медіатор. Його завданням є полегшення процесу взаємодії, сприяння кращому розумінню сторонами власних позицій та інтересів, направлення учасників конфлікту на ефективний шлях врегулювання конфлікту, забезпечивши право самостійно доходити до рішення через взаємодії. Важливо зазначити, що посередник здійснює повноваження відповідно до інтересів усіх сторін.

З цього випливає третій принцип досудового врегулювання адміністративних спорів – принцип нейтральності й незацікавленості судді-медіатора. Це означає, що суддя-посередник (медіатор) повинен виконувати свої обов'язки об'єктивно, спираючись на факти справи та враховуючи погляди сторін, не втручаючись у їхні рішення. У цьому виді досліджуваної процедури

суддя має гарантувати рівноправ'я сторін у переговорах. Забезпечення незалежного та неупередженого ставлення судді-медіатора до ініціаторів досудового вирішення спору гарантується правом кожної сторони заявити відведення судді. Суддя-посередник (медіатор) може відмовитися від проведення процедури (самовідведення) у разі виникнення обставин, які свідчать про його зацікавленість у вирішенні справи на користь однієї зі сторін.

Зміст принципу нейтральності посередника залежить від певного контексту, а саме особливостей певної процедури досудового врегулювання спору. Проведений аналіз нормативно-правових актів, кодексів етики медіатора та наукових публікацій дає змогу визначити такі аспекти нейтральності: 1) вимога до посередника утримуватися від впливу на результат врегулювання конфлікту; 2) вимога однакового ставлення медіатора до сторін конфлікту та недопущення медіатором фаворитизму щодо однієї зі сторін медіації; 3) незалежність медіатора, яка полягає у відсутності фінансових чи особистих зв'язків зі сторонами спору; 4) незалежність медіатора від органів влади [149, с. 99–100].

У статті 7 Закону України «Про медіацію» визначено такі аспекти принципу: 1) посередник повинен бути нейтральним у ставленні до сторін досудового врегулювання спору та незалежним від сторін спору й органів державної влади; 2) посередник не може поєднувати повноваження посередника та іншого учасника медіації; 3) посередник не може консультувати й надавати рекомендації щодо рішення; 4) посередник не може представляти або захищати сторони в досудовому розслідуванні, судовому чи інших провадженнях у спорі, в якому він був посередником; 5) заборонено втручання органів публічної влади, будь-яких фізичних та юридичних осіб, об'єднань під час підготовки й проведення медіації; 6) посередник повинен бути нейтральною особою, яка допомагає учасникам конфлікту комунікувати, досягати компромісу та врегулювати спір; 7) посередник має право консультувати сторони й надавати рекомендації щодо порядку проведення медіації та фіксації її результатів [213].

Отже, принцип нейтральності передбачає, що суддя-посередник не віддає перевагу жодному конкретному варіанту врегулювання конфлікту. Нейтральність означає, що суддя-посередник не виявляє більшої уваги до однієї сторони порівняно з іншою. Основна роль у вирішенні конфлікту лежить на сторонах конфлікту. Принципи неупередженості та незалежності судді-медіатора взаємопов'язані. У цьому разі суддя повинен бути незалежним від сторін як прямо, так і опосередковано та не повинен залежати від результату процедури позасудового вирішення адміністративно-правового спору.

Одним з найважливіших принципів досудового врегулювання публічно-правових спорів є принцип конфіденційності. Водночас унікальність досудового врегулювання публічно-правових спорів як альтернативного досудового способу врегулювання спору надає особливого значення поняттю «конфіденційність», яке є базисом вказаного процесу. Забезпечення конфіденційності під час та після завершення процесу медіації є ключовим чинником, який не лише гарантує ефективність цього методу вирішення конфліктів, але й стимулює сторони намагатися вирішити свої розбіжності через посередництво медіатора замість звертання до суду.

Н. А. Мазаракі наголошує на таких особливостях принципу конфіденційності: 1) конфіденційність сприяє комунікації між сторонами та посередником і надає шанс досягти компромісу в разі неможливості врегулювати спір у переговорному процесі; 2) конфіденційність дає посереднику змогу побудувати ефективну комунікацію між учасниками спору та посередником; 3) конфіденційність досудового врегулювання спору важлива для забезпечення нейтральності посередника; 4) гарантії конфіденційності набувають особливого значення через те, що зв'язок посередника та судді досить міцний і ставитиме під сумнів неупередженість судового провадження, яке потенційно може бути в подальшому [147, с. 30–33].

Збереження конфіденційності є фундаментальним принципом під час проведення позасудового вирішення спорів. Основне значення вказаного принципу полягає в тому, що інформація, набута під час досудового

врегулювання спору, є конфіденційною та не може розголошуватись посередником без попереднього погодження сторонами. Крім того, конфіденційність означає, що як сторони, так і суддя-посередник беруть на себе обов'язок не розголошувати інформацію, що стосується процедури досудового врегулювання спору, якщо інше не передбачено законом або домовленістю сторін [35, с. 70].

Отже, сторони та суддя-посередник обмежені в можливості висловлюватися про події, що відбулися під час досудового врегулювання спору, і не можуть користуватися цією інформацією в суді. Крім того, через конфіденційність працівники адміністративного суду, на яких покладено обов'язок забезпечити присутність учасників, не мають права розголошувати дані, отримані під час досудового врегулювання адміністративного спору. Елементами цього зобов'язання є обов'язок зберігання конфіденційності представленої в суді інформації, відмова в наданні такої інформації будь-якій особі, не залученій до процедури досудового вирішення спору, і неприпустимість ініціативного розголошення інформації.

Якщо звернутися до змісту принципу конфіденційності на етапі досудового врегулювання спору, то, відповідно до статті 6 Закону України «Про медіацію», виокремлено такі аспекти: 1) учасники досудового врегулювання спору не мають права розголошувати конфіденційну інформацію, якщо інше не встановлено законом або якщо всі сторони не домовилися в письмовій формі про інше; 2) якщо посередник отримав від учасників конфіденційну інформацію, то розкриття вказаної інформації можливе лише за погодженням сторони, яка надала таку інформацію; 3) за розкриття конфіденційної інформації сторони можуть нести відповідальність; 4) медіатор не може бути допитаний як свідок у справі щодо конфіденційної інформації, яка стала йому відома під час досудового врегулювання спору [213].

Отже, принцип конфіденційності як засаду проведення досудового врегулювання публічно-правових спорів можна охарактеризувати такими особливостями: 1) посередник не може розголошувати інформацію, яку

дізнався під час досудового врегулювання спору, без погодження із сторонами; 2) обставини досудового врегулювання публічно-правового спору не повинні бути розкриті сторонами в майбутньому; 3) досудове врегулювання публічно-правових є непублічним та закритим процесом, тому принцип конфіденційності є заходом забезпечення збереження інформації, яка була відкрита в процесі досудового врегулювання спору в таємниці.

Так, конкретно-правовими, спеціальними принципами досудового врегулювання публічно-правових спорів вважаємо за доцільне визначати такі базові засади: добровільність, рівність, нейтральність і неупередженість посередника та конфіденційність.

Крім вищезазначених конкретно-правових принципів, досудове врегулювання публічно-правових спорів обов'язково має базуватись на засадах справедливості, добросовісності та розумності.

Категорія справедливості широко використовується в процесуальному законодавстві. Особливої уваги заслуговує рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, відповідно до якого справедливість є однією із основних засад права, вирішальною у визнанні права як регулятора суспільних правовідносин, одним із загальнолюдських вимірів права [240].

У науковій літературі розрізняють різні аспекти справедливості. По-перше, це інституційний аспект, який містить у собі взаємозв'язок і вплив на адміністративні суди, створення відповідних організаційно-технічних та інформаційних умов для роботи суддів, а також їхнє матеріальне й соціальне забезпечення. По-друге, це детермінаційний аспект, який визначає можливість ефективного ініціювання судової процедури через вимоги доступності правосуддя. По-третє, процесуальний аспект визначає досягнення відповідного балансу між процесуальною правомочністю учасників адміністративного судочинства для захисту своїх позицій в умовах відсутності переваги будь-кого

в процесі. Нарешті, імплементаційний аспект означає органічне поєднання вимог правової визначеності судового акта з його обов'язковим виконанням [97, с. 185].

Застосовуючи категорію справедливості до процедури досудового врегулювання спорів, вважаємо, що справедливість у цьому аспекті визначається як організація проведення та вирішення адміністративного спору в рамках досудового врегулювання, забезпечуючи відповідний рівень детермінованості, інституційності та збалансованості процесуальних повноважень учасників, а також ефективну імплементацію судових рішень.

У сучасному світі спостерігається активний розвиток медіації як альтернативного методу вирішення правових суперечок. Цьому питанню приділяється значна увага в міжнародній спільноті, а саме в країнах Європейського Союзу та в Організації Об'єднаних Націй, Міжнародному банку реконструкції та розвитку, Міжнародній торговельній палаті. Більшість міжнародних документів, що розроблені в цьому напрямі, підкреслюють важливість добросовісності та справедливості в процедурах медіації. Ці принципи мають слугувати основою для досудового вирішення адміністративних спорів.

Під добросовісністю як принципом досудового врегулювання адміністративно-правових спорів потрібно розуміти сумлінну та чесну поведінку сторони під час реалізації суб'єктивних обов'язків і суб'єктивних прав, яка дає змогу запобігти правопорушенням з боку іншої сторони та дій, що можуть ускладнити досудове врегулювання спору [312, с. 108].

Наступною категорією, яку розглянемо, є аспект розумності, який також знаходить відображення в процесуальному законодавстві. У статті 3 КАСУ визначено термін «розумний строк». Згідно з цим визначенням розумний строк – це найкоротший період часу для розгляду та вирішення справи, потрібний для забезпечення своєчасного (без непричинних затримок) судового захисту порушених прав публічно-правових відносин [117].

Важливо зазначити, що терміни досудового врегулювання

адміністративно-правових спорів мають значення для ефективності цього вирішення. Теоретично можливі випадки, коли сильніша сторона може намагатися встановити або штучно затягувати строки врегулювання справи. Такі дії та затримки, ймовірно, можна розглядати як нерозумні, оскільки вони можуть порушувати право на звернення до суду. Тому було б оптимально визначити в законі обов'язкові терміни виконання умов угоди сторін щодо врегулювання спору, наприклад від 1 до 3 місяців.

У цьому аспекті доцільно зауважити тлумачення поняття «розумний строк», визначене І. С. Похиленко як найбільш короткий період у часі, зазначений у нормах закону або призначений судом залежно від складності справи, поведінки сторін судового провадження й органів державної влади, визначений точною календарною датою чи вказівкою на подію, яка неминуче повинна настати, впродовж якого чи до якого орган судової влади або інші учасники судового провадження мають права вчиняти процесуальні дії для врегулювання спору [200, с. 188].

Так, засаду розумності в досудовому врегулюванні публічно-правових спорів можна тлумачити як пов'язану з добросовісністю та справедливістю властивість зовнішнього вияву поведінки сторони процедури з погляду її потреби, законності, обґрунтованості, що полягає в передбаченні такою стороною обставин, які можуть впливати на права й обов'язки учасників досудового врегулювання спору.

Отже, впровадження процедури досудового вирішення адміністративних спорів ґрунтується на уявленні про неї як процедури, що має важливі переваги перед іншими методами вирішення суперечок. Порівняно з іншими способами врегулювання спорів, де третя особа ухвалює рішення, в досудовому врегулюванні публічно-правових спорів сторони самі беруть участь у формуванні рішення, яке відображає їхні власні інтереси й потреби, і посередник лише допомагає їм у досягненні взаємоприйнятних угод, не впливаючи на результат процедури. Так, виконання узгоджених угод не потребує жодних примусових заходів. Сторонам надається можливість

самостійно узгоджувати правила проведення процедури досудового врегулювання конфлікту спільно із суддею-медіатором або скористатися вже розробленими правилами для такої процедури.

Досудове врегулювання адміністративних спорів як максимально гнучка процедура врегулювання спору не потребує жорсткої нормативної урегульованості, а вона повинна бути максимально добровільною. Водночас важливі рамки цих процедур, що забезпечують розумний баланс інтересів їхніх учасників і не створюють необґрунтованих переваг для жодного з них. Вважаємо, що мінімальні стандарти досудового врегулювання мають ґрунтуватися на таких засадах: 1) добровільність участі сторін у процедурі досудового врегулювання спору; 2) дотримання розумних строків досудового врегулювання, які не перешкоджають доступності подальшого, у відповідних випадках судового захисту; 3) конфіденційність такого врегулювання та інформації, отриманої під час досудового вирішення адміністративної справи; 4) розумність і гнучкість процедури; 5) незалежність, незацікавленість і неупередженість осіб, які здійснюють посередницькі (медіаторські) функції, і наявність гарантій такої незалежності; 6) принцип рівності та добросовісності осіб, які беруть участь у справі.

Висновки до розділу 1

На підставі проведеного аналізу теоретичних і методологічних засад вирішення адміністративно-правових спорів на стадії досудового врегулювання дійшли таких висновків:

1. Встановлено, що наукові дослідження, які відіграють ключову роль у формуванні інституту досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні, можна умовно розділити на три групи: 1) дослідження представників науки цивільного права, які присвятили свої роботи проблематиці примирних процедур, вивчали особливості медіації під час врегулювання публічно-правових спорів; 2) дослідження представників науки адміністративного права, які

присвятили свої роботи аналізу змісту публічно-правового спору, особливостям та основним характеристикам адміністративних спорів; 3) комплексні дослідження вчених, які присвятили свої роботи дослідженню альтернативних адміністративному судочинству методам врегулювання публічно-правових спорів.

2. Визначено класифікацію альтернативних судочинству методів вирішення адміністративно-правових спорів за такими підставами: 1) за суб'єктами: а) врегулювання спору за участю представника державної влади; б) недержавні процедури врегулювання спору; 2) за способом врегулювання спору: а) примирювальні процедури; б) правовідновлювальні процедури; в) комбіновані процедури (мінісуд, посередництво-арбітраж, незалежний висновок експерта тощо).

3. Наголошено на тому, що можна виокремити різноманітні підходи до визначення альтернативних способів врегулювання публічно-правових спорів, як-от вибір між судовою або несудовою формою захисту, можливість вирішення питання із або без залучення третьої сторони, а також вибір між змагальною та незмагальною формою захисту, державною або недержавною формою захисту, а також між усіма існуючими формами захисту.

4. Надано авторську дефініцію поняття «досудове врегулювання адміністративно-правових спорів» як процедури, яка базується на основі медіації, але проводиться офіційним представником державної влади – суддею.

5. У процесі дослідження встановлено, що досудове врегулювання публічно-правових спорів повинно бути абсолютно самостійною та відокремленою процедурою, яка не пов'язана з адміністративним судочинством у формі відкритого судового розгляду, яке тимчасово призупиняється під час проведення цієї процедури.

6. Виокремлено основні ознаки досудового врегулювання адміністративно-правових спорів: 1) досудове врегулювання спору проводиться на добровільних засадах; 2) у переговорах між сторонами спору діє посередник – суддя-медіатор; 3) мета процедури полягає в досягненні компромісу на умовах, вигідних для всіх

учасників спору; 4) економічність, оскільки сторони не витрачають кошти на сплату судового збору та правову допомогу; 5) відсутність детального правового регулювання; 6) швидкість; 7) неформальний та конфіденційний характер.

7. Обґрунтовано позицію, що на процедуру досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як на юридичне явище поширюються загальноправові засади, а саме: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, законність, охорона честі й гідності людини, верховенство права.

8. Встановлено, що на процедуру досудового врегулювання публічно-правових спорів поширюються такі міжгалузеві принципи, як: офіційність, незалежність третьої сторони, яка здійснює процедуру врегулювання спору, диспозитивність, рівність сторін конфлікту перед законом, безпосереднє вивчення доказів, оцінка матеріалів справи за внутрішнім переконанням, усесторонність, повнота й об’єктивність дослідження всіх доказів у справі, дотримання вимог щодо мови процедури.

9. Встановлено, що досудове врегулювання адміністративних спорів як максимально гнучка процедура врегулювання спору не потребує жорсткої нормативної урегульованості, а вона повинна бути максимально добровільною. Водночас важливі рамки цих процедур, що забезпечують розумний баланс інтересів їхніх учасників і не створюють необґрунтованих переваг для жодного з них.

10. Запропоновано мінімальні стандарти досудового врегулювання адміністративно-правових спорів базувати на таких засадах: 1) добровільність участі сторін у процедурі досудового врегулювання спору; 2) дотримання розумних строків досудового врегулювання, які не перешкоджають доступності подальшого, у відповідних випадках судового захисту; 3) конфіденційність такого врегулювання та інформації, отриманої під час досудового вирішення адміністративної справи; 4) розумність і гнучкість процедури; 5) незалежність, незацікавленість і неупередженість осіб, які здійснюють посередницькі (медіаторські) функції, і наявність гарантій такої незалежності; 6) принцип рівності та добросовісності осіб, які беруть участь у справі.

РОЗДІЛ 2
ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

2.1. Основні вимоги до застосування процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів

Врегулювання правових спорів у досудовому порядку як вид медіативних примирювальних процедур визначається як найперспективніший напрям дослідження серед інших альтернативних судочинству методів врегулювання спорів. Однак впровадження цієї процедури у сферу публічного управління виявляється надзвичайно складним завданням, і тому питання визначення процесуальної форми позасудового вирішення публічно-правових спорів стає надзвичайно важливим на сучасному етапі радикальних змін у державі. Оскільки пошук оптимальних моделей альтернативного врегулювання публічно-правових спорів в Україні тільки розпочато, досвід, отриманий під час практичної реалізації пілотних програм з упровадження досудового врегулювання спорів в адміністративних окружних судах, є надзвичайно цінним і корисним. В умовах сьогодення проведення досудового врегулювання публічно-правових спорів в адміністративних судах є прикладом ефективних процедур, аналогічних тим, що діють в інших країнах світу і які будуть модифіковані з урахуванням особливостей правової системи України. Позитивний досвід у застосуванні процедури досудового врегулювання спорів засвідчив, що цей метод вирішення спорів сприяє підвищенню довіри громадян до судів, зменшує завантаженість суддів, заощаджує кошти сторін [242, с. 139].

З огляду на це важливо визначити вимоги, які впливають на можливість застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів.

Досліджуючи вимоги застосування процедури досудового врегулювання публічно-правового спору, маємо на увазі комплекс чинників, які визначають межі її використання. Тобто тільки за визначених обставин сторонам

публічного спору надається можливість врегулювати спір без звернення до суду. Важливо зазначити, що застосування процедури досудового врегулювання публічно-правового спору в Україні проводиться виключно на добровільних засадах та не обмежує право особи на звернення до суду з метою захисту свого порушеного права.

Поміж іншого, зважаючи на те, що наразі досудове врегулювання адміністративно-правових спорів проводиться на пробному рівні, доцільно розглядати два види вимог до її застосування. По-перше, це вимоги, які фактично існують на сьогодні. По-друге, це вимоги, які повинні бути визначені для сформованої моделі досудового врегулювання публічно-правового спору в майбутньому.

Нині процедура досудового врегулювання публічно-правових спорів проводиться в рамках експериментального проєкту й опосередковано врегульована нормами КАС України, Закону України «Про медіацію» та внутрішніми Положеннями окружних адміністративних судів про порядок проведення досудового врегулювання спорів конкретним судом. Отже, насамперед суддя-медіатор проводить процедуру досудового врегулювання публічно-правового спору, керуючись нормами КАС України, і сама процедура безпосередньо пов’язана з адміністративним судовим процесом [117].

У цьому разі саме цей взаємозв’язок з адміністративним процесом є ключовим під час формування вимог до застосування досліджуваної процедури.

Вважаємо, що комплекс вимог, за допомогою яких можна окреслити умови застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів, можна поділити на три групи: організаційні, процесуальні та фільтруючі.

Виділення організаційних вимог пов’язане з тим, що спроба повністю врегулювати публічно-правовий спір без залучення суду наразі є неможливою. Можливість врегулювання конфлікту за допомогою процедури досудового врегулювання сьогодні функціонує лише за участю суду, проте не всі штатні

судді відповідного суду можуть бути посередниками (медіаторами). Оскільки обрання судді, якому сторони спору довіряють вести процедуру, також є питанням, яке потребує узгодження сторін, і кількість суддів обмежена, іноді це також може ускладнювати використання досліджуваної процедури.

Наприклад, у Регламенті порядку проведення досудового врегулювання спорів Одеським окружним адміністративним судом (далі – Регламент) визначено, що суддя, який має право здійснювати досудове врегулювання адміністративно-правового спору, – це професійний суддя Одеського окружного адміністративного суду, що входить до складу відповідної спеціалізації. Також на сайті Одеського окружного адміністративного суду визначено вісім суддів, які здійснюють досудове врегулювання адміністративно-правових спорів [223].

Поміж іншого, у Положенні про порядок проведення досудового врегулювання спорів Івано-Франківським окружним адміністративним судом (далі – Положення) встановлено, що суддя, який буде сприяти сторонам у проведенні переговорів, визначається серед відповідного списку суддів за допомогою автоматизованого розподілу справ [198].

Також потрібною передумовою для застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів є ефективна інформаційна кампанія про переваги процедури альтернативної адміністративному процесу та роз’яснення потенційним учасникам порядку проведення вказаної процедури. Відсутність у суді умов для доступності інформації про процедуру досудового врегулювання публічно-правового спору може підірвати всі зусилля щодо її впровадження [84].

Отже, сьогодні до організаційних вимог проведення процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів доцільно відносити: 1) безпосередню участь суду в процедурі досудового врегулювання публічно-правового спору; 2) наявність потрібної кількості суддів у штаті суду відповідної спеціалізації, які компетентні здійснювати досудове врегулювання спору; 3) проведення належної інформаційної кампанії щодо переваг

проведення досудового врегулювання спору із роз'ясненням сторонам адміністративної справи щодо їхнього права на позасудове врегулювання спору.

Так, ще одну групу вимог до застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів становлять процесуальні вимоги. Поміж іншого, вказана група вимог виявляється найбільш складною як для досудового врегулювання публічно-правових спорів у формі, яка існує сьогодні, так і для інших альтернативних судочинству методів врегулювання спорів, які можуть бути впроваджені в правову систему України в майбутньому.

Варто зауважити, що в умовах сьогодення процедура досудового врегулювання адміністративно-правових спорів проводиться в межах адміністративного процесу, що прямо впливає на формування процесуальних вимог. Так, згідно з нормами КАС України сторони спору мають можливість скористатися процедурою досудового врегулювання спору, якщо справу взято до розгляду адміністративним судом. Відповідно до статті 184 КАС України врегулювання спору за участю судді може проводитися за погодженням із сторонами до початку судового розгляду за сутністю. З огляду на це однією з процесуальних вимог для застосування процедури досудового врегулювання публічних спорів є наявність ухвали суду про відкриття провадження щодо адміністративної справи [117].

Звідси випливає, що всі передумови та вимоги, які передбачені процесуальним законодавством для права осіб на судовий захист в адміністративному судочинстві, автоматично стають опосередкованими вимогами для вирішення спору через процедуру досудового врегулювання.

Так, порядок використання права на звернення до адміністративного суду взаємопов'язаний із умовами та передумовами, які визначають право на звернення до суду із адміністративним позовом. Водночас передумовами для реалізації права особи на звернення до адміністративного суду є обставини, які визначають умови для кожного конкретного випадку, зокрема: 1) наявність

відповідної юрисдикції адміністративного суду; 2) відсутність або наявність ідентичного позову в адміністративному суді або відповідного рішення щодо такого позову; 3) наявність на момент, коли вирішується питання щодо можливості відкриття провадження у справі осіб, у яких є спірні права або обов'язки, тобто наявність позивача та відповідача. Поміж іншого, умовами здійснення права на звернення за захистом порушеного права до адміністративного суду встановлюються обставини процесуального характеру, з якими безпосередньо пов'язується належна реалізація права особи на адміністративний позов. Вказаними умовами визначено: підсудність справи конкретному суду; відповідність позову встановленій законом формі й змісту; наявність процесуальної правосуб'єктності в суб'єкта звернення; наявність відповідних повноважень на розгляд справи; наявність доказів про сплату судового збору. З огляду на це зазначені позиції є взаємодоповнюючими, оскільки перша позиція не конкретизує достатньою мірою наведених передумов та умов щодо права звернутись до адміністративного суду, а друга позиція не враховує правоздатність на чужі дії як невід'ємну складову суб'єктивного права [114, с. 11–19].

Н. В. Боженко визначає такі процесуальні вимоги для застосування процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів: 1) належність спору до юрисдикції та територіальної підсудності адміністративних судів, 2) належне оформлення згоди учасників спору на проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 3) сплата судового збору [40, с. 7].

Також до вимог допустимості проведення процедур врегулювання адміністративно-правових спорів у досудовому порядку З. В. Красіловська відносить: 1) відсутність у нормативно-правових актах заборони на вчинення дій, передбачених мировою угодою; 2) відповідність змісту мирової угоди законам, що охороняють суспільну безпеку, порядок управління, суспільну мораль, права і свободи громадян; 3) наявність добровільної згоди сторін; 4) наявність у сторони права визначати предмет мирової угоди; 5) відповідність

процедури суспільним інтересам і не порушення прав та інтересів третіх осіб; 6) обов'язки посередника проводити примирні процедури повинні входити в його компетенцію, визначатися нормативними актами й реалізовуватися відповідно до правових норм; 7) під час укладення мирової угоди посередник не може виходити за межі своєї компетенції; 8) неприпустимість проведення процедури в спорах про законність нормативно-правових актів [133, с. 201].

Отже, сторонам конфлікту потрібно відповідати вимогам, встановленим КАС України для відкриття адміністративної справи. Тільки після цього вони мають можливість вирішувати свій спір за межами судового процесу за допомогою використання інших альтернативних методів.

Безперечно, вказані вимоги повинні бути тимчасовими, оскільки основна ідея впровадження альтернативних судочинству методів врегулювання адміністративно-правових спорів полягає в їхній незалежності від адміністративного процесу. Ця обмежувальна міра є тимчасовою і має бути переглянутою під час фінального вирішення питання щодо процесуальної форми процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Водночас одна частина умов, що випливають з позовної форми, повинна бути анульована, а інша переглянута з урахуванням особливостей процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

З огляду на це вимоги щодо юрисдикції та підсудності спору повинні бути визначені з урахуванням обраної організаційної моделі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. З урахуванням мінімізації формальних вимог до оформлення процедури досудового врегулювання адміністративних спорів, надання форми та змісту заяви про використання цієї процедури має стати менш важливим, замість цього особлива увага має бути приділена отриманню згоди сторін спору на проведення процедури досудового врегулювання. Також варто вказати питання визначення правосуб'єктності сторін спору, оскільки нині виникло обговорення можливості залучення неповнолітніх осіб до медіації [198].

Крім того, варто зауважити, що під час визначення правосуб'єктності

публічно-правових спорів потрібно звертати увагу на наявність достатнього обсягу правосуб'єктності в матеріальних правовідносинах, які зумовили виникнення спору.

Також щодо оплати судового збору за проведення процедури досудового врегулювання спорів варто враховувати, що однією з переваг процедури досудового врегулювання є її заощадливість, зокрема часу та фінансів.

Як наголошує С. Задорожна, зміст процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів становить пропозиція сторонам спробувати спрощені, дешевші та менш конфлікті процедури для врегулювання спорів [90, с. 54].

З одного боку, процедура досудового врегулювання адміністративних спорів, як один із варіантів медіації, не може бути надана безоплатно, а з іншого – важливо врахувати, що стосовно адміністративних спорів у законодавстві України встановлені дещо невеликі судові збори, а витрати сторін на участь у адміністративному судочинстві, порівняно з іншими країнами, є мінімальними.

Також варто звернути увагу на аспекти визначення строків для звернення до процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Вважаємо, що порівняння строків звернення до процедури досудового врегулювання адміністративних спорів у адміністративному судочинстві не є доцільним, оскільки готовність сторін скористатись процедурою досудового врегулювання спору підтверджує їхнє усвідомлення можливості знаходження компромісу та вирішення спору. У межах адміністративного процесу, питання строків для звернення до суду може стати суттєвим обмеженням сторін у реалізації права на захист у суді. Поміж іншого, встановлення обмежень строків для особи, яка звертається до процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, викриває його призначення та сутність. Отже, наша позиція полягає в тому, що строк як вимога до застосування процедури досудового врегулювання адміністративних спорів є також тимчасовою.

Третя категорія вимог охоплює фільтруючі вимоги, які обумовлені специфікою галузі публічного управління. З урахуванням соціальної важливості цієї галузі та потенційного охоплення інтересів широкого кола осіб не завжди можна здійснити врегулювання спору через досягнення компромісу. Так, виникає питання про чітке визначення переліку спорів, до яких може бути застосована процедура досудового врегулювання адміністративних спорів. Наприклад, сумнівними видаються можливості використання цієї процедури для оскарження результатів виборів чи оскарження нормативно-правових актів.

Наприклад, у статті 184 КАС України визначено два випадки, коли проведення процедури врегулювання спору не допускається, зокрема в адміністративних справах, визначених главою 11 розділу II КАС України, а саме в справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень, оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, бездіяльності Кабінету Міністрів України, оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку, за винятком справ за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби та типових справ. Також досудове врегулювання спору не допускається в разі вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору [117].

Отже, питання визначення категорій адміністративних справ, щодо яких встановлено заборону на застосування процедури досудового врегулювання спору або інших форм медіативних процедур, є одним із найскладніших і потребує виваженого рішення. Визначеність видів спорів, щодо яких не допускається проведення досудового врегулювання спору, має бути

нормативно закріплено. Водночас навіть стосовно інших спорів мають бути враховані окремі чинники, які можуть демонструвати потенційну недобросовісність сторін або відсутність перспектив у застосуванні досудового врегулювання. Вказані чинники зумовлені специфічними особливостями кожного конкретного спору в сфері публічного управління та встановлюються з огляду на суб'єктивну оцінку судді-медіатора. Так, у багатьох державах визначено справи, щодо яких застосування медіації є недоцільним, зокрема у випадках, коли потрібно забезпечити юридичне обґрунтування вирішення спору за сутністю, справа потребує публічного оголошення результату для захисту честі, гідності, ділової репутації або передбачає недопущення неправомірних дій у подальшому [187, с. 5].

Розглядаючи можливість використання досудового врегулювання спору як методу вирішення правового спору, К. С. Токарєва зазначає, що система критеріїв медіабельності спорів охоплює як об'єктивні, так і суб'єктивні вимоги. Об'єктивні вимоги дають змогу оцінити придатність справи для проведення процедури досудового врегулювання, зокрема: відсутність прямої заборони на проведення процедури, відповідність предмета та змісту спору моральним нормам і публічному порядку, відсутність впливу спору на інтереси третіх осіб, наявність законної можливості укладення мирової угоди в обраній категорії справ. Суб'єктивні вимоги підтверджують можливість проводити досудове врегулювання спору в конкретному спорі. До них вчена відносить: бажання сторін проводити переговори; відносини учасників спору повинні мати довготривалий характер [271, с. 193].

Поміж іншого, А. Бортнікова виокремлює такі критерії медіабельності адміністративно-правових спорів: правомірність, зміст якої становить відсутність прямої заборони на проведення досудового врегулювання спору; законність, тобто права та діяння, які будуть визначені в угоді, оформленій за результатами процедури врегулювання адміністративно-правового спору, повинні не суперечити чинним законам; спеціальна правосуб'єктність, тобто здатність бути учасником правових відносин щодо проведення досудового

врегулювання спору в адміністративно-правовому спорі; наявність адміністративного розсуду в суб'єкта публічної влади; спір не порушує інтереси осіб, які не беруть участь у процедурі; добровільність; перспектива виконуваності угоди за результатами процедури [54].

Погоджуємось, що медіабельність спору доцільно розглядати у вузькому та широкому значеннях. У вузькому значенні медіабельність спору варто тлумачити як придатність конкретного спору для використання процедури досудового врегулювання спору, рівень якої оцінює посередник (медіатор). У широкому значенні медіабельність потрібно визначати як придатність певної категорії спорів для використання процедури досудового врегулювання спору, рівень якої встановлюється правовою культурою певного суспільства або чинними законами [276, с. 168].

На думку Л. О. Махової, процедури досудового врегулювання спорів не є універсальними та не можуть бути проведені в податкових, митних або публічно-правових правовідносинах щодо окремих спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхніх повноважень у сфері публічного управління, зокрема делегованих повноважень, щодо правовідносин, пов'язаних проведенням виборів чи проведенням референдуму тощо [157, с. 205].

З-поміж іншого, можливість визнання відсутності перспектив для застосування процедури досудового врегулювання певної категорії публічно-правового спору не є однією з умов, яка здійснює фільтрацію спорів для застосування процедури досудового врегулювання спорів. Наприклад, у Канаді суддя-медіатор може відмовити в застосуванні процедури досудового врегулювання, якщо: а) суддя-медіатор не вбачає перспективи застосування процедури досудового врегулювання, оскільки характер спору демонструє неможливість досягнення сторонами компромісу; б) суддя-медіатор вбачає, що одна із сторін штучного тягне час або недобросовісно реалізує право на досудове врегулювання спору (з метою ознайомлення з позицією опонента, отримання інформації про докази, які має інша сторона та потім використає в

судовому засіданні) [28].

Одразу варто зазначити, що до повноважень судді-посередника (медіатора) в Україні також вилучено право на відмову від проведення процедури досудового врегулювання публічно-правового спору, якщо суддя встановить, що відсутня перспектива вирішення спору за допомогою переговорів. Проте, як уявляється, ці питання дійсно мають враховуватись і потребують відповідного детальнішого закріплення в майбутньому.

З огляду на вищевикладене варто зазначити, що вимогами до застосування процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є об'єктивні й конкретні обставини, які мають враховуватися під час визначення можливості врегулювання спору поза межами судового процесу за участю судді-посередника. Вважаємо за потрібне вимоги до застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів виокремити в три групи: організаційні, процесуальні та фільтруючі. Важливо наголосити, що вимоги до застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів стосуються поточної процедури, яка в подальшому може бути суттєво модифікована, і вимоги до її застосування можуть бути переглянуті. Дослідження вимог до застосування вказаної процедури дасть змогу оптимізувати роботу судів, що беруть участь у пілотному проєкті із впровадження альтернативних позасудових методів вирішення адміністративних спорів, а також значно прискорить процес формування її моделі в Україні.

2.2. Порядок здійснення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів

Врегулювання спору в досудовому порядку є процедурою, зміст якої становить врегулювання майнових або немайнових претензій сторони, яка постраждала, на основі вільного волевиявлення в позасудовому порядку.

Водночас, щоб встановити наявність можливості застосувати процедуру досудового врегулювання спору в адміністративному процесі процесуальним

законодавством передбачено проведення підготовчого судового засідання. Так, відповідно до ст. 180 КАС України підготовче засідання, крім іншого, проводиться з метою з'ясування, чи наявне в сторін бажання вирішити спір через примирення або проведення позасудового врегулювання спору через процедуру медіації або через процедуру врегулювання спору за участю судді [117].

Також у ст. 190 КАС України закріплене право сторін спору врегулювати спір через примирення повністю чи частково на основі взаємних поступок. Однією з умов реалізації права сторін на примирення є те, що останні можуть примиритись лише щодо їхніх прав та обов'язків. Крім того, сторонам дано змогу врегулювати спір примиренням та вийти за межі предмета спору за умови не порушення прав чи інтересів інших осіб. Умови примирення не можуть порушувати закон чи виходити за межі повноважень суб'єкта публічного управління [117].

До того ж у статті 120 КАС України встановлено, що якщо законом закріплене право сторін на досудове вирішення й позивач реалізував це право або законом передбачено обов'язкове проведення досудового вирішення спору, то встановлено строк три місяці, щоб звернутися до суду. Якщо рішення за результатами досудового вирішення спору не було ухвалено або вручено позивачу в строки, встановлені законом, то встановлено строк шість місяців, щоб звернутися до суду [117].

Як зазначає К. В. Продіус, запровадження процедури досудового врегулювання публічно-правового спору в правову систему України зумовлене потребою вирішення правових конфліктів альтернативним судочинству методом. Зміст процедури полягає в пропозиції учасникам спору спрощених, економніших, а передусім найменш конфліктних процедур для врегулювання спорів. Досудове врегулювання адміністративно-правового спору тлумачиться як посередництво в спорі, що ставить за мету врегулювання конфлікту, допомогу в знаходженні компромісу, ухвалення рішення, яке буде підходити одночасно обом сторонам спору [214].

Як доцільно зауважує Г. Ткач, упродовж розгляду публічно-правових спорів суд зіштовхується з вимогами двох сторін з протилежними позиціями щодо одного предмета, які унеможливлюють існування одна одної. До обов'язків суду належить саме визначення однієї позиції певної сторони, яка є законною. З цією метою суд всебічно й об'єктивно досліджує всі докази у справі, оцінює їх, а свою оцінку оформлює як судове рішення [269, с. 154].

Поміж іншого, однією з ознак адміністративного процесу є те, що стороною в публічно-правових спорах є суб'єкт владних повноважень. З огляду на це особливістю альтернативного врегулювання публічно-правових спорів у адміністративному судочинстві є врегулювання мирним способом правових відносин між органом державної влади, з одного боку, та з фізичною чи юридичною особою – з іншого [306, с. 9].

За умови виконання усіх вимог та умов, пов'язаних із застосуванням процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, які були визначені в підрозділі 2.1, справа передається на розгляд з дотриманням визначеної процесуальної форми для вказаної процедури. Важливо зауважити, що нормативне врегулювання процесуальної форми досудового врегулювання публічно-правових спорів є мінімальними. Водночас процедура досудового врегулювання адміністративно-правових спорів не є хаотичним набором дій учасників конфлікту та посередника (медіатора), оскільки вказаним особам потрібно дотримуватися відповідного порядку в своїх діях.

Так, адміністративні процедури зазвичай систематизують за такими ознаками: 1) залежно від ініціатора процедури: а) заявні процедури (виникають виключно за наявності заяви правоздатної фізичної або юридичної особи); б) втручальні процедури (виникають з ініціативи суб'єкта публічної влади); 2) залежно від змісту адміністративні процедури виокремлюють: а) процедури, пов'язані з реєстраційними діями; б) дозвільні процедури; в) процедури, пов'язані з проведенням інспекції; г) екзаменаційні процедури; д) акредитаційні процедури; е) ліцензійні процедури [67, с. 20].

Зміст адміністративних процедур становить сукупність логічних дій, які

здійснюються в конкретному порядку та спрямовуються на врегулювання відповідної адміністративно-правової справи, які в науці адміністративного права називаються стадіями. Так, Т. О. Коломоєць пропонує таку систему стадій у межах будь-якої адміністративної процедури: 1) прояв ініціативи щодо початку провадження; 2) початок провадження та проведення підготовчих дій до вирішення справи; 3) дослідження й аналіз фактичних обставин справи та збір доказів; 4) проведення безпосереднього розгляду адміністративної справи та її вирішення; 5) оформлення результатів розгляду справи як адміністративного акта, його надсилання учасникам процедури; 6) виконання ухваленого рішення; 7) здійснення перегляду адміністративного акта [121, с. 540].

Як влучно зауважує Р. В. Миронюк, будь-яка адміністративна процедура, зокрема щодо реєстрації подій, видачі ліцензій, притягнення до відповідальності, зумовлює ухвалення рішення органу публічної влади. Вказане рішення суб'єкта владних повноважень оформляється як адміністративний акт, який зобов'язує сторін виконати його умови, а в разі невиконання зумовлює застосування адміністративного примусу. Науковець зауважує, що всі адміністративні процедури складаються зі стандартизованих процесуальних дій щодо ухвалення адміністративного акта, які об'єднуються у стадії. Вчений визначає такі етапи адміністративних процедур: 1) реєстрація заяви; 2) порушення провадження; 3) збирання доказів і матеріалів; 4) розгляд та ухвалення рішення. Проте варто зауважити, що в кожному випадку вказані стадії можуть відрізнятися за змістом, що й спричинило їхнє відокремлення від типового судового провадження [167, с. 5].

Погоджуємось із Н. Л. Губерською, що для об'єднання процесуальних дій у відокремлену самостійну стадію процедури потрібна наявність таких підстав: а) процесуальні дії мають особливе процесуальне завдання; б) наявність специфічного кола суб'єктів процедури; в) особливе коло суб'єктів; г) наявність відповідної кількості впорядкованих дій, які об'єднуються в етапи; д) вчинення процесуально-правових дій логічно та послідовно й відповідно до

часових меж; е) оформлення результатів проведених дій у юридичних документах; ж) взаємозв'язок стадій між собою, який забезпечує дотримання послідовності розвитку провадження та дає змогу перевірити здійснення певних стадій [78, с. 14].

Крім того доцільно звернути увагу на найбільш сучасний нормативний акт, який опосередковано закладає основи позасудового врегулювання публічно-правових спорів, а саме на Закон України «Про адміністративну процедуру». Так, у ст. 2 вказаного Закону нормативно закріплене визначення поняття «адміністративна процедура» як визначений законом порядок розгляду та врегулювання справи щодо адміністративно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права особи, захисту прав особи, розгляд якої здійснюється адміністративним органом. Вказаним Законом визначено основні засади порядку проведення адміністративних процедур, розкрито зміст стадій адміністративної процедури. Проте варто зауважити, що вказаний Закон регулює процедуру досудового врегулювання адміністративно-правового спору опосередковано. Основним предметом регулювання вказаного Закону є рішення органу державної влади у формі адміністративного акта. Сутність цього Закону вказує на те, що насамперед він регламентує процедуру розгляду адміністративних справ, пов'язаних із зверненням громадян або юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень для отримання адміністративної послуги. Закон також визначає процедуру надання такої послуги. Зокрема, вказаним Законом лише частково регламентується порядок проведення «конфліктних адміністративних проваджень», тобто щодо розгляду скарг на дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, що становлять основу досудового врегулювання публічно-правових спорів [209].

Отже, Закон України «Про адміністративну процедуру» регулює загальну адміністративну процедуру. Ця процедура охоплює такі стадії: 1) прояв ініціативи щодо початку адміністративного провадження через подання скарги безпосередньо суб'єкту, який уповноважений на її розгляд або через Центри надання адміністративних послуг; 2) реєстрація скарги та відкриття

провадження щодо її розгляду; 3) аналіз фактичних обставин справи й проведення зібрання доказів; 4) розгляд і вирішення справи; 5) ухвалення рішення у формі адміністративного акта; 6) повідомлення суб'єкта звернення про ухвалення рішення та забезпечення його виконання.

Проаналізувавши зміст поняття «адміністративна процедура», можна визначити поняття процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів як нормативно врегульовану послідовність процесуальних дій суб'єкта, уповноваженого на врегулювання адміністративно-правового спору поза межами адміністративного судового процесу.

Так, Т. О. Коломоєць визначає такі стадії для процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів: 1) звернення сторін спору до суб'єкта, уповноваженого на врегулювання публічно-правового спору; 2) розгляд уповноваженим суб'єктом заяви сторін; 3) зібрання доказів щодо обставин справи; 4) проведення безпосередньо переговорів щодо врегулювання публічно-правових спорів; 5) досягнення компромісу; 6) винесення рішення за результатами розгляду справи; 7) забезпечення виконання рішення [121, с. 540].

В. В. Сливка до стадій процедури примирення сторін у адміністративному судочинстві відносить: 1) неформальне (до початку підготовчого судового засідання) та формальне (під час підготовчого засідання й до розгляду справи за сутністю) ініціювання процедури врегулювання спору; 2) проведення переговорів щодо можливостей примирення та погодження змісту заяви про примирення. У межах цього етапу сторони конфлікту мають можливість узгодити певні умови примирення, наприклад щодо відповідних дій сторін конфлікту, щодо суб'єкта, який затвердить заяву, щодо темпоральних меж подання заяви про примирення на затвердження, щодо моменту набрання чинності умов, зазначених у заяві, щодо періоду дії заяви про примирення; 3) подання заяви про примирення сторін для затвердження та безпосередньо затвердження заяви. На вказаній стадії процедури суд здійснює: а) пояснення учасникам наслідків процедури врегулювання спору; б) перевіряє умови та підстави для врегулювання спору через примирення. Після проведення

перевірки суд затверджує заяву про примирення сторін або відмовляє в затвердженні й ухвалює рішення про продовження розгляду справи в судовому процесі [251, с. 133–134].

Поміж іншого, Г. О. Сластнікова визначає такі стадії процедури медіації для публічно-правових спорів: 1) підготовча стадія, яка поділяється на такі етапи: ініціалізація процедури; вибір сторонами посередника; укладання угоди про проведення процедури, погодження та затвердження правил проведення процедури; 2) медіаційні перемовини, які складаються з таких етапів: вислуховування сторін спору щодо можливих варіантів вирішення спору; спільний пошук варіантів врегулювання спору; оцінка та вибір вирішення спору; 3) заключення та виконання медіаційної угоди [249, с. 115].

Крім того, варто зауважити, що Закон України «Про медіацію» встановлює лише загальні положення процедури вирішення спорів без конкретизації її особливостей, зокрема щодо вирішення адміністративно-правових спорів. Тому очевидним є те, що для належного врегулювання процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів доцільно розробити й ухвалити Типове Положення про проведення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, у якому детально охарактеризувати стадії та етапи цієї процедури.

Навіть у разі того, що Закон України «Про медіацію» регулює процедуру медіації як один із методів позасудового вирішення адміністративно-правових спорів, то, як влучно зауважує Т. О. Коломоєць, вказану процедуру недоцільно відносити до адміністративних процедур, наведених вище, адже медіатор не вважається адміністративним органом, наділеним владними повноваженнями. З огляду на це можливість проведення процедури медіації в справах щодо адміністративно-правових спорів викликає іноді сумнів. Водночас вказана процедура станом на сьогодні не має достатньої кількості практичних випадків, щоб оцінити її ефективність в адміністративних справах, хоча судова медіація має перспективи та можливість на існування як альтернативний адміністративному судочинству метод вирішення публічно-правових спорів.

Так, Закон України «Про медіацію» є загальним і встановлює лише правові основи медіації, але не регулює порядок її проведення [121, с. 540].

Проаналізувавши Закон України «Про медіацію», А. Собакарь зауважує, що доцільно виділити такі стадії процедури медіації в публічно-правових спорах: 1) відкриття процедури медіації; 2) проведення провадження процедури; 3) ухвалення рішення за результатами процедури та його виконання [254, с. 397].

Звернемо увагу на особливості процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Аналіз такої процедури буде здійснено з огляду на норми Закону України «Про медіацію», КАС України та практики застосування вказаної процедури окружними адміністративними судами України.

Особливостями процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, яка проводиться в Одеському та Івано-Франківському окружних адміністративних судах, є те, що сторони самостійно розв’язують спір на взаємних поступках. Поміж іншого, завданням процедури є досягнення таких результатів, які, за можливості, задовольнили б усіх учасників спору.

Так, в Одеському окружному адміністративному суді затверджений Регламент, який встановлює порядок проведення переговорів з досудового врегулювання спору за допомогою судді. Вказаним Регламентом визначено порядок та умови проведення переговорів з досудового врегулювання спору за допомогою судді, повноваження судді, права й обов’язки учасників переговорів під час здійснення переговорів. Порядок проведення переговорів з досудового врегулювання спору за допомогою судді в Одеському окружному адміністративному суді встановлений так.

Насамперед з метою проведення переговорного процесу з досудового врегулювання спору позивач і відповідач щодо справи мають звернутись до голови Одеського окружного адміністративного суду зі спільною або окремою заявою про проведення досудового врегулювання спору, у якій сторони повинні визначити не менше трьох суддів, які мають повноваження проводити

процедуру досудового врегулювання спору. У разі коли адміністративна справа перебуває в провадженні судді, який компетентний проводити процедуру врегулювання спору, та сторони не мають заперечень щодо проведення процедури вказаним суддею, то сторони зазначають про це в заяві.

У разі коли заяву про проведення досудового врегулювання спору подала лише одна сторона, суд повинен повідомити про це іншу сторону справи та запропонувати подати аналогічну заяву, оскільки процедура врегулювання спору може бути проведена виключно за зверненням обох сторін. Ніхто не має права примушувати учасників справи до проведення процедури досудового врегулювання спору.

Крім того, Регламентом визначено, що заява про проведення досудового врегулювання спору подається сторонами на будь-якій стадії адміністративного процесу, зокрема до закінчення з'ясування всіх фактичних обставин справи та переходу до судових дебатів.

У подальшому після звернення сторін голова Одеського окружного адміністративного суду розглядає заяву сторін, призначає одного із трьох вказаних у цій заяві суддів та передає заяву обраному судді. Відповідно, якщо сторони виявили бажання, щоб переговори проводив суддя, у провадженні якого перебуває справа, голова Одеського окружного адміністративного суду передає заяву цьому судді. На час проведення переговорів судове провадження щодо справи зупиняється.

Після цього суддя, який призначений для проведення переговорів, погоджує з учасниками процедури дату та час проведення процедури, пояснює учасникам їхнє право надати докази, письмові обґрунтування своїх позицій. Також суддя повинен враховувати позицію учасників переговорів щодо призначення дати та часу проведення процедури з урахуванням розумності строку проведення врегулювання спору. Крім того, переговори проводяться у призначений час і дату за погодженням сторін у приміщенні Одеського окружного адміністративного суду.

Регламентом встановлено, що безпосередньо переговори проводяться в

закритому приміщенні, не є гласними, не підлягають ні звукозапису, ні відеозапису, а також протокол переговорів не ведеться. Уся інформація, отримана під час проведення переговорів, не використовується під час подальшого розгляду справи.

Перед початком переговорів суддя пояснює учасникам переговорів їхні права та обов'язки, а також правові наслідки досягнення компромісу чи невдалих переговорів, а також про роль судді в переговорах. Якщо учасники переговорів розуміють свої права, обов'язки та процес проведення переговорів, суддя пропонує їм підписати розписку й угоду. Ці документи також отримують підпис судді, який керує переговорами. Після цього суддя дає змогу кожній стороні висловити свої позиції та представити аргументи з приводу сутності спору.

Після того, як учасники висловили свої позиції щодо предмета спору, суддя-посередник продовжує ведення переговорів у порядку, який, на його думку, є найбільш доцільним для досягнення згоди між сторонами. У разі позитивного результату переговорів сторони обговорюють, як будуть зафіксовані результати вирішення спору, і укладається відповідна угода, яка може бути як в усній, так і в письмовій формі.

У разі якщо переговори завершуються без досягнення угоди, то всі матеріали, що були надані учасниками процедури досудового врегулювання публічно-правового спору повертаються сторонам. Щодо інших документів, як-от угода, розписка та інші, суд вирішує питання про їхнє знищення. Важливо зауважити, що жоден із цих документів не має юридичної сили. У такому разі провадження щодо справи поновлюється і справа розглядається в судовому порядку, визначеному КАС України [223].

Зі свого боку в Івано-Франківському окружному адміністративному суді затверджене Положення про порядок проведення досудового врегулювання спорів Івано-Франківським окружним адміністративним судом, яким визначено такий порядок врегулювання спору. З метою проведення конференції з досудового вирішення спору позивач і відповідач мають право звернутись із

заявою на ім’я голови Івано-Франківського окружного адміністративного суду, у якій викласти своє бажання провести таку конференцію. Вказана заява повинна бути поданою до початку розгляду справи за сутністю. Також у разі якщо заяву подано тільки одним учасником, то суд доводить до відома інших учасників про наявність такої заяви та пропонує подати ідентичну заяву, а також повідомляє про наслідки неподання заяви. Поміж іншого, Регламентом встановлено, що у разі незвернення іншої сторони із заявою про проведення процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору, то вважається, що ця сторона не дає згоди на проведення конференції.

Процедура переговорів щодо врегулювання спору є конфіденційною та не фіксується будь-якими засобами. Вказана процедура відбувається виключно добровільно. Учасники переговорів самостійно врегульовують спір на підставі взаємних поступок, які кожна сторона визначає самостійно. Роль судді полягає лише в допомозі сторонам вирішити спір через надання сторонам можливості ознайомитись із позицією судді-посередника з приводу обставин конфлікту, який виник між учасниками, про чинне законодавство у цій справі, актуальну практику адміністративних судів у аналогічних правовідносинах, розглянути можливі варіанти вирішення спору, які не обов’язково будуть можливими під час судового процесу, та перевірити визначені сторонами умови на їх відповідність чинному законодавству.

Участь у переговорах з досудового врегулювання спору не обмежує права особи на захист своїх порушених прав у межах адміністративного судочинства, якщо під час конференції не вдалося досягти компромісу. Сторони переговорів мають однакові права. Якщо одна із сторін відмовляється брати участь у переговорах, її представники повинні бути уповноважені на мирне врегулювання спору. Упродовж переговорів провадження у справі зупиняється.

Суддя, що допомагає в проведенні переговорів, обирається із зазначеного переліку суддів автоматизованим методом і повідомляє сторонам про передачу справи йому, пропонує подати письмові пояснення та інші потрібні документи, призначає дату переговорів.

У подальшому переговори проводяться в закритому приміщенні, без гласності та записів. Якщо учасники не володіють мовою ведення переговорів, їм надається право на перекладача. Перед початком переговорів суддя пояснює сторонам їхні права, обов'язки та наслідки примирення чи невдалих переговорів. У разі досягнення компромісу сторони підписують умови примирення, які підлягають судовому затвердженню. Справа повертається до судді, який провадить справу, і закривається у зв'язку із примиренням.

Якщо переговори безрезультатні, то матеріали, отримані під час процедури досудового врегулювання, повертаються сторонам, і провадження щодо справи поновлюється в судовому порядку, установленому КАС України. Суддя, який брав участь у конференції, заявляє самовідвід від подальшого розгляду адміністративної справи відповідно до законодавства [198].

Охарактеризувавши процедуру досудового врегулювання публічно-правового спору, можна виділити кілька ключових етапів, пов'язаних із досягненням згоди сторін у справі: по-перше, сторони повинні погодитися на проведення цієї процедури; по-друге, сторони мають визначити спільну позицію щодо конфлікту та знайти способи його вирішення; по-третє, сторонам потрібно домовитися щодо форми оформлення результатів врегулювання публічно-правового спору.

Поміж іншого, варто наголосити, що початок врегулювання спору можливий, коли справа уже перебуває в провадженні адміністративного суду. Водночас новизну процедури досудового врегулювання публічно-правового спору зумовлює те, що учасникам спору надають можливість до початку розгляду справи в судовому порядку провести зустріч для врегулювання спору в нейтральній атмосфері та за участю судді-посередника.

Як влучно підкреслюють Н. А. Буличева та Ю. І. Пивовар, такий сучасний підхід до розуміння «публічності» органів влади зумовлений поверненням до основоположних гуманістичних цінностей, до орієнтування на визнання та гарантування невід'ємних природних прав людини й громадянина [56, с. 163].

З огляду на це органи публічної влади, дотримуючись принципу пропорційності та розумності й користуючись своїми дискреційними повноваженнями, можуть брати участь у переговорах з досудового врегулювання публічно-правового спору та вирішувати адміністративно-правові конфлікти за допомогою вказаної процедури через активну участь у взаємодії, пошуку компромісних рішень, що будуть прийнятні для обох сторін.

Так, в умовах сьогодення в КАС України визначено механізм, передбачений главою 4 КАС України «Врегулювання спору за участю судді». Статтею 184 КАС України визначено, що вказана процедура проводиться за добровільним погодженням сторін до початку розгляду справи за сутністю. Також визначено, що про проведення процедури суд постановляє ухвалу, в якій вирішує питання щодо зупинення судового провадження. Якщо справу розглядає колегія, то врегулювання спору проводить суддя, який здійснював підготовчі дії щодо вказаної справи [117].

Стаття 187 КАС України визначає порядок проведення процедури у формі спільних чи закритих нарад. Так, спільні наради проводяться за участю учасників спору та судді-посередника, а закриті наради проводяться з ініціативи судді окремо з кожною стороною. Перед проведенням першої наради суддя-посередник пояснює сторонам завдання та порядок проведення процедури, їхні права й обов’язки. Під час проведення нарад суддя аналізує підстави та предмет позовних вимог, розглядає аргументи сторін, може висловлювати пропозиції стосовно можливих способів мирного врегулювання конфлікту та вживає інших заходів для сприяння доброзичливому вирішенню питань у справі. Суддя може пропонувати сторонам різні варіанти мирного врегулювання конфлікту. Під час закритих нарад суддя має можливість вказувати стороні на актуальну судову практику в подібних справах, пропонувати різні можливості мирного врегулювання конфлікту. У процесі вирішення суперечок суддя обмежений у наданні юридичних порад і рекомендацій сторонам, а також у вираженні свого оцінювання доказів у справі [117].

Одним із основних принципів і переваг досудового врегулювання

адміністративно-правових спорів, порівняно із судовим провадженням, виокремлюється те, що процедура досудового врегулювання не обмежується виключно предметом спору у справі, а й може торкатися інших інтересів сторін, які не суперечать вимогам чинного законодавства.

Поміж іншого, досудове врегулювання адміністративно-правового спору має ще одну важливу складову – соціальну. Це особливо актуально для суспільства, яке впродовж останніх років постійно переживає напружені конфронтації, переважно з представниками органів державної влади, що призводить до соціальної напруги. Незважаючи на значні зусилля, вкладені в налагодження соціального діалогу, результати ще не досягли задовільного рівня. У таких умовах впровадження досудового врегулювання публічно-правових спорів може визначитися як важливий крок до розуміння публічною владою своєї ролі як партнера, що має власні інтереси та намагається захистити суспільство, але водночас виявляє відкритість до діалогу та узгодження власних інтересів із інтересами приватних осіб. Отже, можна підтримати ідею, що судова медіація є ефективним методом вирішення конфліктних ситуацій, оскільки вона сприяє розвитку навичок сприйняття не лише власних вимог та образ, але й урахуванню позиції іншої сторони та пошуку можливостей врегулювання суперечливих питань на взаємовигідних умовах з метою досягнення примирення [187, с. 5].

Підсумовуючи викладене, в Україні на сьогодні відсутні юридичні перепони для проведення досудового врегулювання публічно-правового спору, але, зважаючи на жорстку прив’язку вказаної процедури до адміністративного судочинства, процедура є невиправдано ускладненою. Вважаємо, що для її успішного розвитку нормативно-правове забезпечення адміністративного судочинства має бути переглянутим із погляду врахування позицій досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

З огляду на вищевикладене сутність процедури досудового врегулювання спору полягає в досягненні взаємовигідної домовленості між сторонами адміністративного процесу. У цьому процесі суддя – професійний помічник,

який допомагає вирішити суперечку та керує процесом. Змістовним наповненням процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є діяльність сторін спору та судді-посередника (медіатора), які можуть бути згрупованими в такі основні стадії: 1) ініціювання сторонами спору проведення процедури досудового врегулювання публічно-правового спору через подання заяви до голови відповідного суду; 2) розгляд головою суду заяви сторін про проведення процедури та призначення уповноваженого судді; 3) прийняття справи суддею-медіатором і підготовка справи до проведення переговорів за допомогою збору відповідного переліку доказів, письмових обґрунтувань позицій сторін; 4) проведення безпосередньо переговорів щодо врегулювання публічно-правових спорів у призначену дату та час; 5) оформлення результатів проведення досудового врегулювання адміністративно-правового спору через укладання письмової чи усної угоди за умови позитивного результату переговорів або вирішення питання щодо знищення документів і поновлення провадження, якщо переговори були безрезультатними.

2.3. Учасники досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, їхні права та обов’язки

Оскільки адміністративно-правове регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів перебуває на етапі становлення, варто дослідити поняття, види, права та обов’язки учасників цієї процедури.

Як уже наголошувалося в попередніх розділах, врегулювання спорів у досудовому порядку є процедурою, зміст якої становить врегулювання майнових або немайнових претензій із стороною, яка постраждала, добровільно та без використання судового процесу.

Як зауважує В. В. Сливка, ключовими суб’єктами процедури досудового врегулювання спору в адміністративному процесі є безпосередньо сторони

спору, що проявили бажання помиритися, а законодавство має впливати на вказаних суб'єктів виключно з ціллю сприяння досягнення ними компромісу. Водночас зазначене не є цілком правильною позицією, зважаючи на факт, що суб'єкти, які бажають помиритись, зобов'язані діяти лише так, щоб: 1) помиритись насправді, адже врегулювання адміністративно-правового спору за допомогою примирних процедур не може застосовуватися з ціллю застосування будь-яких недобросовісних діянь, результатом яких може бути примус однієї зі сторін до певного рішення; 2) не порушувати чинні закони; 3) не завдавати шкоду публічному інтересу, а також правам інших осіб [251, с. 92].

Аналізуючи суб'єктний склад досудового врегулювання публічно-правового спору сторін у адміністративному процесі України можна виокремити такі моделі суб'єктного складу примирних процедур.

Першою є проста модель складу суб'єктів процедури досудового врегулювання спору в адміністративному процесі. У межах цієї моделі, яка застосовується в Україні, суб'єктний склад процедури примирення зводиться до сторін адміністративно-правового спору, які мають бажання досягти примирення, а також до судді, який проводить перевірку умов примирення на відповідність закону та затверджує угоду про примирення [252, с. 366].

Наприклад, І. Л. Желтобрюх доходить висновку, що, з одного боку, в КАС України нормативно закріплено багато повноважень адміністративного суду, які належать до інституту примирення сторін (зупинення провадження на час проведення примирних процедур, умови примирення, затверджуються ухвалою суду), але, крім того, вчена зазначає про можливість існування між сторонами спору процесуальних відносин, в яких не бере участі суддя. З іншого боку, сторони самостійно, без участі суду, мають право повністю або частково вирішити спір на підставі взаємних поступків. Поміж іншого, конфлікт вважатиметься повністю вирішеним тоді, коли умови примирення між сторонами спору будуть перевірені суддею-посередником і затверджені відповідним рішенням [88, с. 24].

Другою моделлю складу суб'єктів процедури досудового врегулювання спору в адміністративному процесі є дещо ускладнена модель, яка охоплює як сторін адміністративно-правового спору, їхніх представників, а також розширену роль судді в процедурі врегулювання спору, зокрема: а) суддя-посередник має право переконувати сторін спору досягти миру, а також може надавати їм варіанти умов для примирення; б) суддя-посередник має право брати участь у процедурі в ролі «активного примирителя» й активно проводити наради щодо примирення [251].

Третьою моделлю складу суб'єктів процедури досудового врегулювання спору в адміністративному процесі є ускладнена модель. У межах цієї моделі, крім сторін адміністративно-правового спору, їхніх представників і судді-посередника, в процедурі бере участь третя особа – «активний примиритель». Науковці з цього приводу зауважують, що в разі, коли проведення переговорів доручається третій особі (tiers), єдиною її ціллю є спроба (tenter) погодити відповідні позиції сторін конфлікту, не маючи на меті нав'язати їм певне вирішення спору, оскільки рішення має походити виключно від самих сторін і має бути прийнятим лише ними. Так, активний примиритель не має повноважень вирішувати спір або ж нав'язувати сторонам його вирішення. Вказана сторона лише виконує роль каталізатора (catalyseur) під час пошуку способу вирішення спору між сторонами. З огляду на це вказана залучена особа часто науковцями називається «стороннім радником» (tiers aviseur). Отже, може дійти висновку, що в рамках «ускладненої моделі» врегулювання спору суб'єктний склад процедури становлять: 1) сторони адміністративно-правового спору, які виявили намір примиритись; 2) суддя, який затверджує заяву про примирення; 3) третя сторона – «активний примиритель» [12].

Як зазначалось вище, досудове врегулювання адміністративно-правового спору з-поміж інших судів застосовується в Одеському окружному адміністративному суді. Нині для проведення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів заінтересований учасник спору подає заяву на ім'я голови відповідного адміністративного суду до початку

розгляду справи за сутністю. Поміж іншого, Регламент визначає, що учасниками переговорів є сторони у справі, тобто позивач із відповідачем, та їхні представники, які мають повноваження вирішувати спір мирним способом у межах конкретної справи. Також визначені інші учасники переговорів – перекладач та спеціаліст, у разі їхньої потрібної участі [224].

Так, у статті 1 Закону України «Про медіацію» під учасниками процедури медіації визначено медіатора, сторін медіації, їхніх представників, законних представників, захисників, перекладача, експерта та інших осіб, визначених угодою сторін. Так, медіатором вважається професійно підготовлена, нейтральна, незалежна, неупереджена особа, яка проводить процедуру медіації. Водночас до сторін медіації вказаним Законом віднесено фізичних осіб, юридичних осіб, які подали звернення до медіатора чи суб'єкта, що забезпечує проведення медіації, з ціллю врегулювати спір між ними через проведення медіації та укласти угоду про проведення медіації [213].

Отже, зважаючи на викладене, можна дійти висновку, що суб'єктний склад процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору передбачає участь таких суб'єктів: 1) сторони адміністративно-правового спору, їхні представники; 2) визначений суддя-посередник (медіатор); 3) інші особи, які можуть долучатися до процедури як спеціалісти та перекладачі.

Щодо сторін публічно-правового спору доцільно зауважити, що М. І. Карпа під сторонами адміністративно-правового спору визначає органи публічної адміністрації, фізичних та юридичних осіб [105, с. 27]. З огляду на вказану позицію обов'язковим суб'єктом адміністративно-правових спорів повинен бути орган публічної адміністрації. У цьому аспекті В. О. Тимошенко зауважує на публічно-правовому статусі сторін конфлікту – органу публічної служби та приватної особи, аналіз правового статусу яких, відповідно до призначення відповідного юридичного конструкту [266, с. 157], дає змогу зрозуміти: 1) яку роль вони виконують у відносинах примирення; 2) межі їхніх дій і бездіяльності у вказаних правових відносинах; 3) умови, підстави та порядок діяльності сторін спору [250, с. 87–90].

Щодо фізичних осіб, то варто зазначити, що адміністративно-правовий статус фізичних осіб складається з таких складових: адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність, права та обов'язки, гарантії прав і свобод особи, юридична відповідальність [24, с. 29].

У такий саме спосіб можна зробити висновок, що адміністративно-правовий статус юридичної особи визначається обсягом її правоздатності та дієздатності, що визначається розмаїттям і характером її діяльності [155, с. 359].

Окрему увагу доцільно звернути на те, що однією із сторін публічно-правового спору є суб'єкт владних повноважень. Так, згідно з п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України суб'єктом владних повноважень визначено орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова або службова особа, а також інша особа під час здійснення владних управлінських функцій на підставі закону, зокрема на виконання делегованих повноважень або надання адміністративних послуг [117].

Також у п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний орган визначається як орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхня посадова особа, а також інша особа, яка, відповідно до Закону, має повноваження здійснювати функції публічної адміністрації [209].

З огляду на це одна із сторін спору виконує функції публічної адміністрації, тобто репрезентує владу, а отже, наділена повноваженнями впливу на іншого учасника спору. Без сумніву, що дві сторони спору перебувають у нерівному положенні, яке зумовлене різним обсягом їхніх прав та обов'язків. Владність повноважень адміністративного органу проявляється в тому, що орган публічної адміністрації може ухвалювати рішення, які стосуються прав, свобод та інтересів осіб і повинні обов'язково ними виконуватися. Як наслідок, виникає нерівність учасників процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору, яка має прояв у тому, що адміністративний орган може за відсутності згоди іншої сторони ухвалювати

щодо неї обов'язкові рішення й примушувати їх виконувати [177, с. 445].

Вчена В. В. Терещук зауважує, що суб'єкт владних повноважень має особливий правовий статус, який варто вважати інституційним надстатусом – узагальнюючим юридичним конструктом, який охарактеризовує єдине правове становище різних суб'єктів публічної адміністрації в публічно-правових правовідносинах, зумовлене мірою правосуб'єктності, компетенції та юридичної відповідальності вказаних суб'єктів [264, с. 135]. Водночас у вузькому змісті під цим статусом, на думку вченої, потрібно визначати закріплену на нормативному рівні правову конструкцію, яка є інституційним надстатусом, структурними складовими якої визначають особливості створення та функціонування суб'єктів публічної адміністрації, межі виконання покладених на них обов'язків, місце цих суб'єктів у механізмі публічного управління, у відносинах між собою, юридичними особами публічного й приватного права, фізичними особами та їхніми об'єднаннями [264, с. 136].

З огляду на вказану нерівність сторін саме на суддю-медіатора покладається обов'язок контролю за тим, щоб жодна із сторін не була обмеженою в своїх правах, щоб кожній зі сторін рівною мірою було надано право висловити й представити свою позицію щодо ситуації, надати інформацію, яку вона вважає важливою. Адже, відповідно до Регламенту, всі учасники переговорів та суддя є рівними. Усі сторони спору мають рівні права як під час вибору судді-медіатора, так і визначення потреби в своїй участі у процедурі, її припиненні або зміні судді-медіатора. Суддя-посередник (медіатор) не володіє будь-якими владними повноваженнями стосовно сторін спору, але він також має право припинити процедуру, роз'яснивши сторонам причину свого рішення [224].

Зважаючи на зазначене вище, правовий статус сторін адміністративно-правового спору можна тлумачити як статус суб'єкта адміністративного права, який уповноважений врегулювати спір через примирення, реалізує це право, діючи передбаченим законодавством, несучи за такі дії юридичну відповідальність.

Важливо підкреслити, що сторони можуть брати участь у процедурі досудового врегулювання адміністративно-правового спору тільки за власним рішенням. Сторони особисто вирішують, коли розпочати, продовжити або припинити процедуру досудового врегулювання спору. Сторони можуть також прийняти певні пропозиції або погодитися з певними умовами лише зі своєї доброї волі. Саме звернення до цієї процедури та виконання угоди на добровільних засадах є ключовими аспектами досудового врегулювання адміністративно-правових спорів [224].

З огляду на вищевикладене вбачаємо за доцільне визначити два підходи до визначення моменту набуття сторонами спору статусу учасника досудового врегулювання адміністративно-правового спору: 1) сторона набуває статусу учасника досудового врегулювання адміністративно-правового спору з моменту реєстрації адміністративним судом заяви про ініціювання проведення переговорів та надання згоди іншої сторони спору на досудове врегулювання публічно-правового спору в разі, коли заяву про проведення процедури подала одна із сторін спору; 2) сторона набуває статусу учасника досудового врегулювання адміністративно-правового спору з моменту реєстрації адміністративним судом заяви про ініціювання проведення переговорів і призначення судді-медіатора в разі, коли обидві сторони подали спільну заяву про проведення процедури.

Відповідно до статті 186 КАС України проведення досудового врегулювання спору здійснюється як наради, які проводяться за участю сторін та судді-посередника. Переговори не підлягають гласності, не підлягають звукозапису та відеозапису, протокол переговорів не ведеться, тобто є повністю конфіденційними. З огляду на це випливає, що учасники спору мають обов’язок не розголошувати інформацію, що належить до процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору. Так, у статті 186 КАС України зазначено, що інформація, яку отримали сторони та суддя під час проведення процедури досудового врегулювання спору, має конфіденційний характер [117].

У п. 2.3 Регламенту також визначено, що під час проведення процедури досудового врегулювання публічно-правового спору учасники процедури мають обов'язки: 1) зберігати конфіденційність; 2) не розголошувати отриману під час переговорів інформацію в процесі досудового врегулювання спору щодо відповідної справи або в інших справах, процесах і процедурах [224].

Отже, жодна сторона та її представники не матимуть змоги використовувати будь-які докази, які були одержані ними від інших учасників у процесі проведення процедури досудового врегулювання спору, як фактичні докази в рамках цієї справи або іншої судової справи, в інших публічно-правових і приватно-правових судових процедурах.

Процедура досудового врегулювання публічно-правового спору проводиться мовою найбільш доступною для учасників переговорів. Поміж іншого, якщо учасники переговорів не володіють вказаною мовою, то вони наділені правом використати допомогу перекладача [224]. Відповідно до п. 8 ст. 186 КАС України за потреби до участі в переговорах залучається перекладач, якому обов'язково повідомляють про конфіденційність інформації, отриманої під час проведення процедури [224].

У подальшому перед проведенням переговорів суддя, який погоджується виконувати функцію медіатора в процесі переговорів з досудового врегулювання публічно-правового спору, отримує від учасників переговорів розписку з таким текстом: «Ми, що нижче підписалися, сторони та їхні представники погоджуємося на проведення переговорів щодо досудового врегулювання спору за допомогою судді. Порядок та умови проведення, права й обов'язки учасників переговорів та судді роз'яснені, зрозумілі, додаткового роз'яснення не потребують», яку суддя-медіатор також підписує [96].

Крім розписки, безпосередньо перед початком розгляду адміністративної справи за сутністю в порядку досудового врегулювання сторони підписують угоду. У вказаній угоді позивач та відповідач усвідомлюють і погоджуються, що процедура переговорів із врегулювання спору є спробою вирішити спір за допомогою судді-посередника (медіатора), тому вся інформація, документи та

відомості, якими сторони обмінюватимуться в процесі досудового врегулювання спору, а також уся кореспонденція між кожною із сторін і суддею-посередником (медіатором) за жодних умов не може бути розголошена без відповідної згоди та становитиме невід'ємну складову процедури досудового врегулювання адміністративного спору. Також сторони підтверджують, що суддя-посередник не є юридичним радником певної сторони у справі, а виконує лише посередницькі функції, є незаінтересованим і нейтральним учасником переговорів. Сторони, відповідно до їхньої заяви, надають згоду на участь у переговорах виключно добровільно та без будь-якого примусу третіх осіб. Крім того, сторони погоджуються, що суддя-посередник отримає доступ до матеріалів справи, наявних документів у справі, а також може зробити запит щодо додаткових документів з ціллю визначення правових засад розгляду предмета спору та фактичних обставин у справі [224].

Регламентом і Порядком визначено, що взагалі під час проведення процедури досудового врегулювання спору сторони мають право подати пояснення щодо своєї позиції як в усній, так і письмовій формі, висувати свої аргументи та заперечення, надавати докази, викладати свою думку з питань, що виникають, задавати один одному запитання, проводити приватні наради із суддею та своїм представником, мати достатній час на обдумування позиції та ухвалення рішення або надання відповідних доказів та інформації, залучати до переговорів спеціаліста чи перекладача за потреби, відмовитись від участі на будь-якій стадії переговорів, а також користуватися іншими правами, потрібними для мирного врегулювання спору перед судом, з урахуванням інтересів, свобод та прав інших сторін [224].

Також Регламентом і Порядком визначені такі обов'язки сторін публічно-правового спору: 1) зберігати конфіденційність отриманої інформації під час переговорів у судовому процесі за цією справою, а також в інших справах, процесах і процедурах; 2) чесно та добросовісно користуватись наданими правами сторони переговорів; 3) виявляти повагу й розуміння до іншої сторони переговорів та до судді [224].

Крім того, в Законі України «Про медіацію» визначено, що сторони медіації мають такі права за взаємною згодою: 1) вибрати медіатора або установу, яка забезпечує проведення медіації; 2) встановити умови договору про проведення медіації; 3) залучати інших учасників до процесу медіації; 4) відмовитися від послуг медіатора й вибрати іншого; 5) залучати експертів, перекладачів та інших осіб. Також кожна сторона має право в будь-який момент відмовитися від участі в медіаційному процесі, а в разі невиконання або неналежного виконання угоди, досягнутої в результаті медіації, звернутися до суду, третейського суду або міжнародного комерційного арбітражу відповідно до встановленого законом порядку. Також інші права сторін медіації можуть бути визначені законом, договором про проведення медіації або правилами медіації [213].

Згідно зі статтею 19 Закону України «Про медіацію» сторони медіації мають виконувати такі обов'язки: дотримуватися законодавства, яке регулює медіаційну процедуру, угоди про проведення медіації та правил проведення медіації, виконати умови угоди, які погоджені сторонами як результат процедури, а також виконувати інші обов'язки, передбачені законом [213].

Отже, правовий статус сторони досудового врегулювання адміністративно-правового спору охоплює такі елементи: 1) права сторони адміністративно-правового спору, що бажає застосувати процедуру досудового врегулювання адміністративно-правового спору: а) право отримати інформацію про сутність і можливі наслідки досудового врегулювання адміністративно-правового спору; б) право на вибір судді, який виступатиме медіатором у досудовому врегулюванні адміністративно-правового спору під час подання заяви до голови суду про ініціювання процедури; в) право за згодою обох сторін залучати до процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору представників, експертів, спеціалістів, перекладачів, фахівців та інших осіб за умови дотримання ними принципу конфіденційності цієї процедури; г) право на відмову від участі в досудовому врегулюванні адміністративно-правового спору на будь-якому етапі до укладення угоди про

примирення; д) право на подання усних і письмових пояснень щодо своєї позиції, доводів і заперечень, подання доказів і висловлення своєї думки під час переговорів, пропонувати можливі варіанти мирного врегулювання; е) право на проведення приватних нарад з суддею-медіатором і своїм представником; 2) обов'язки сторони адміністративно-правового спору, що бажає застосувати процедуру досудового врегулювання адміністративно-правового спору: а) співробітничати із суддею-медіатором і не чинити перешкод належному проведенню процедури досудового врегулювання публічно-правового спору відповідно до законодавства України; б) дотримуватися принципу конфіденційності й утримувати інформацію, отриману під час переговорів, у процесі досудового врегулювання адміністративно-правового спору в таємниці, не розголошуючи її в процесі цього чи будь-якого іншого судового провадження; в) проявляти повагу до честі та гідності інших учасників процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору; г) чесно користуватися правами, наданими як учаснику процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору; д) добровільно виконувати угоду, укладену за результатами процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору; е) дотримуватись законодавства, яке регулює досудове врегулювання спорів.

Методологічно дослідження виходить з того, що досудове врегулювання адміністративно-правових спорів є формою медіації із характерними особливостями, тому потрібно розглянути статус судді-посередника як учасника процедури.

Крім того, варто зауважити, що в світі існує декілька варіантів для правового оформлення статусу медіатора. Перший варіант – це проведення медіації професійними незалежними медіаторами. Другий варіант – це проведення медіації суддею, якому надано доручення та який виконує функції частини правосуддя або медіація, яка становить складову адміністративної діяльності судів [31, с. 159].

Варто зазначити, що в Україні на сьогодні, на жаль, існують прогалини в

законодавчому врегулюванні медіації у системі адміністративного судового процесу. Тому доцільно розглядати медіацію як складову адміністративної діяльності судів, де суддя є медіатором, який допомагає учасникам конфлікту в знаходженні самостійного, обов'язкового рішення для вирішення спору. Медіатор зобов'язаний діяти відповідно до принципів рівності в інтересах усіх учасників процедури [306, с. 19].

У такому разі вже існують певні позиції юристів-практиків, зокрема, як один із варіантів можна розглядати ситуацію, коли медіатором є спеціально підготовлений працівник апарату суду. Щодо такого варіанта, медіація, в принципі, не є складовою адміністративного судочинства, а є лише елементом «документообігу» [45, с. 117]. Такий підхід передбачає збільшення штату працівників суду відповідно до кількості суддів та зважаючи на роботу колегій з розгляду справ з відповідною спеціалізацією, а також за допомогою розвитку компетенції спеціаліста-медіатора [45, с. 117].

Другим варіантом є проведення медіації суддею, який уповноважений виконувати адміністративні функції (саме в межах непроцесуальної діяльності судді), якого водночас звільнено від обов'язку здійснювати судочинство в цій адміністративній справі [306, с. 20]. Саме такий варіант розглядається в цьому дослідженні.

За своєю сутністю процедура з досудового врегулювання адміністративного спору є досягненням взаємовигідної домовленості між сторонами адміністративного процесу. У цьому процесі суддя-посередник (медіатор) є професійним помічником, який допомагає вирішити суперечку та керує процесом.

Варто зазначити, що вибір медіатора може мати вирішальне значення для сторін у конфлікті, адже досвід, знання й особисті якості медіатора можуть вплинути на результати спору значною мірою. Медіатор виступає як дипломат і має ряд важливих якостей, як-от швидке аналізування правових аспектів справи, відчуття справедливості, навички спілкування та ведення переговорів, розсудливість, врівноваженість, витримка, здатність контролювати свої емоції,

вміння слухати сторони й уникати конфронтації. Особливо важливо, щоб медіатор був абсолютно об’єктивним і нейтральним, незацікавленим у конфлікті. За короткий час медіатор повинен заручитися співпрацею сторін, завоювати їхню довіру та повагу. Для досягнення успішного вирішення конфлікту він має докласти максимум зусиль, починаючи з перших етапів процесу, щоб зменшити ворожість між сторонами [92, с. 151].

Медіатор може виступати як посередник у спілкуванні, коли сторони вже не можуть спілкуватися одна з одною. Різні формати медіації дають змогу здійснювати цю процедуру різними способами: сторони можуть навіть не зустрічатися особисто, не бачити одна одну, вільно висловлювати свої емоції та оцінку ситуації, не обмежуючись словами. Завдання медіатора, на яке спеціально навчають у програмах підготовки, полягає в передачі основної позиції сторони, зберігаючи її сутність, але змінюючи форму висловлення [87].

Насамперед для успішного застосування медіації (посередництва) варто забезпечити дотримання посередником нейтральності, яка передбачає неупередженість, тобто відсутність симпатії чи антипатій стосовно сторін. Для посередника повинні бути вилучені будь-які особисті чи ділові стосунки з однією із сторін, будь-який фінансовий чи інший інтерес, прямий або непрямий у результаті медіації, надання послуг у будь-якій якості (крім медіатора) однієї із сторін [118].

Відповідно до європейських стандартів медіатори у своїй роботі повинні дотримуватися таких принципів, як незалежність, неупередженість, рівноправність сторін, прозорість процедури для сторін, ефективність, законність, свобода та конфіденційність. До цього потрібно додати ще й володіння сучасними методиками побудови й ведення конструктивного діалогу між конфліктуючими сторонами, вміння створювати атмосферу комфорту, забезпечувати комунікацію та контроль над процесом медіації [281, с. 77].

У п. 2 преамбули та ст. 3 Директиви 2008/52/ЄС Європейського парламенту та Ради Європи «Про деякі аспекти медіації в цивільних та господарських справах» наявне правило, згідно з яким суддя може виступати в

ролі медіатора (посередника), але цю роль суддя може виконувати виключно в справах, які не перебувають у нього на розгляді [15].

В умовах сьогодення суддя в процедурі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів постає в ролі:

1. «Відносно активного примирителя». У державах-членах ЄС, в яких адміністративно-правові спори можуть бути вирішені через позасудове врегулювання спору, суддя: а) не виступає в ролі посередника (медіатора) між сторонами конфлікту; б) є зацікавленим у тому, щоб у суспільстві не тільки домінувало право, але й зберігався мир, особливо тоді, коли між сторонами виникає конфлікт, який можна вирішити поза межами адміністративного судочинства. Тому він залучається до примирення, нагадуючи сторонам про можливості такого вирішення спору в разі потреби [251, с. 96]. Отже, активність судді як посередника проявляється в тому, що він спонукає сторони конфлікту до примирення, не втручаючись безпосередньо в саму процедуру (зокрема, не нав'язує сторонам варіанти примирення, які вони відхиляють або приймають).

2. Суб'єкта, що здійснює судовий контроль за дотриманням законності в процедурі досудового врегулювання спору. В адміністративно-правовому контексті судовий контроль може бути визначений як: а) здійснення органами судової влади контрольної функції в межах судових процедур [95, с. 344]; б) процедура, в межах якої приватна особа передає спір з органом публічної влади в адміністративні суди на змагальних засадах [9, с. 539]; в) вид контролю, що є прерогативою органів судової гілки влади та ґрунтується на законній діяльності суду під час перевірки правомірності актів, рішень, бездіяльності та дій органів публічного управління, їхніх посадових осіб, із застосуванням юридичних санкцій за потреби за спеціальним зверненням конкретної особи чи суб'єкта у визначеному нормами права порядку [304, с. 267]. З цього випливає, що сутність судової гілки влади й особливості судового контролю в правовій державі вилучають можливість використання досудового врегулювання спору між сторонами в адміністративно-правових спорах у адміністративному

судочинстві. Судовий контроль не заважає примиренню сторін у публічно-правовому спорі, а навпаки, передбачає його, оскільки без судового контролю примирення не може бути завершене: заява про примирення сторін у адміністративно-правовому спорі може бути схвалена судовим рішенням лише після аналізу судом умов примирення з урахуванням вимог законодавства та перевірки реальності їхнього виконання.

3. Легалізатора умов врегулювання спору. Вказана особливість судді в примиренні сторін у публічно-правовому спорі випливає з його повноважень щодо здійснення судового контролю в примиренні. На практиці це означає, що умови примирення, викладені сторонами в заяві про примирення, набирають для них юридичного значення (зобов'язують сторони дотримуватись встановлених юридичних обов'язків) лише після їхнього схвалення суддею-медіатором [251, с. 97].

Отже, можна зробити висновок, що роль судді в процедурі досудового врегулювання адміністративно-правового спору в адміністративному процесі сьогодні є досить важливою, навіть у тих країнах, де суддя не має обов'язку бути активним примирителем. Роль судді-посередника в Україні полягає у прояві небайдужості до сторін конфлікту, час від часу закликаючи їх спробувати знайти спільне вирішення спору, а також перевірки умов примирення та їхнього юридичного оформлення на відповідність встановленим стандартам.

Окремо варто зупинити увагу на питаннях поєднання повноважень судді й судді, що здійснює досудове врегулювання адміністративно-правових спорів. Так, відповідно до статті 37 КАС України суддя, який брав участь у врегулюванні спору в справі, не має права брати участі в розгляді вказаної справи за сутністю або перегляді судового рішення щодо вказаної справи, за винятком випадку, коли процедура врегулювання спору була розпочата з ініціативи судді, але до закінчення встановленого судом строку сторона заперечила проти проведення процедури [117].

Водночас у Регламенті визначено, що суддя-посередник може

відмовитись від проведення процедури досудового врегулювання спору, якщо встановить, що відсутня перспектива вирішення конфлікту способом переговорів. Після ухвалення рішення справа повертається головуючому для проведення судового процесу без жодного документального оформлення [224].

Крім того, враховуючи можливість використання сторонами спору процедури досудового врегулювання публічно-правового спору із недобросовісними намірами, уявляється доцільним розширення повноважень судді-посередника (медіатора) правом відмовитися від проведення переговорів, якщо він визнає, що відсутня перспектива вирішення конкретного спору через переговори. Після ухвалення такого рішення суддя повинен обґрунтувати свою позицію та викласти її в заяві на ім'я голови суду. Якщо сторони наполягатимуть на проведенні досудового врегулювання спору, може бути призначений ще один суддя-посередник (медіатор). На нашу думку, такий підхід дасть змогу уникнути суб'єктивних чинників у оцінці перспектив примирення сторін, хоча він не є досконалим і може використовуватися суддями з метою самоусунення від виконання обов'язків з досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, яке вимагає додаткових зусиль і психологічного навантаження.

Під час проведення процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору суддя-посередник має право:·1) висловлювати свою позицію щодо пояснень і доказів учасників процедури;·2) ставити запитання учасникам переговорів; 3) керувати проведенням процедури, зокрема в разі потреби зупиняти учасників під час їхніх виступів. Крім того, суддя-посередник має обов'язки не розголошувати інформацію, яка була отримана під час переговорів, дотримуватись конфіденційності, не комунікувати із суддею, якому буде передана справа в разі недосягнення миру між сторонами, передавати отриману інформацію від одної сторони іншій лише після погодження з відповідною стороною [224].

Згідно із статтею 11 Закону України «Про медіацію» медіатор має право: 1) обирати на власний розсуд методику проведення медіації за умови

відповідності норм права та стандартів проведення медіації; 2) отримувати від сторін спору інформацію про обставини спору за обсягом, відповідним і достатнім для проведення медіації; 3) на вимогу відшкодувати витрати, пов'язані з підготовкою та проведенням медіації; 4) збирати та розповсюджувати безособову інформацію про кількість, тривалість і результативність проведених ним примирних процедур; 5) відмовитися від участі в процедурі врегулювання спору [213].

Поміж іншого, статтею 12 Закону України «Про медіацію» до обов'язків медіатора віднесено: 1) здійснення підготовчих дій до проведення медіації та проведення процедури; 2) ознайомлення сторін спору з кодексом професійної етики під час проведення підготовчих дій; 3) не розповсюджувати інформацію, яку йому повідомили сторони спору; 4) довести до відома сторін інформації щодо відносин медіатора з певною стороною спору в будь-якій життєвій сфері, конфлікт інтересів тощо, які можуть викликати сумнів у нейтральності та неупередженості медіатора; 5) припинити процедуру медіації в разі виникнення конфлікту інтересів, який може вплинути на його нейтральність, незалежність і неупередженість під час проведення медіації, а також за наявності інших обставин, що унеможливлюють його участь або вимагають припинення його участі в медіації; 6) роз'яснення сторонам їхніх прав та обов'язків як учасників медіації, структуру процедури медіації, можливість отримання консультацій у відповідних спеціалістів, наслідки укладення угоди про проведення медіації або угоди за результатами медіації в письмовій чи усній формі, а також про свій професійний досвід і компетенцію; 7) керувати процедурою медіації; 8) підвищувати свій професійний рівень [213].

Отже, під час проведення процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору суддя-посередник має право: по-перше, керувати проведенням процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору; по-друге, ставити запитання сторонам процедури; по-третє, висловлювати свою позицію щодо пояснень і доказів, наданих сторонами спору; по-четверте, зупиняти виступи сторін спору, якщо це потрібно для

досягнення результатів переговорів, а також інші права, потрібні для проведення результативних переговорів з метою врегулювання спору. З огляду на вищезазначене під час проведення переговорів суддя-посередник зобов'язаний: а) дотримуватись конфіденційності та не розповсюджувати отриману в процесі переговорів інформацію, б) не комунікувати із суддею, якому буде передано справу для розгляду в разі недосягнення миру між сторонами, з приводу процедури досудового врегулювання спору; в) передавати інформацію певної сторони іншій стороні лише після погодження відповідною стороною; г) діяти в інтересах усіх учасників процедури.

Отже, суддя-посередник відповідальний за організацію процесу посередництва та функціонує як нейтральний і незацікавлений координатор переговорів, спрямованих на вирішення спірних ситуацій. У цьому контексті «нейтральність» означає, що суддя-посередник не надає перевагу жодному з варіантів врегулювання спору, а «незацікавленість» підтверджує, що він не піддається впливу жодної зі сторін порівняно з іншими. Однак основна відповідальність за врегулювання спору лежить на учасниках спору. Суддя-посередник не виконує ролі, яку він мав би в судовому процесі; він діє як учасник переговорів між сторонами. Завдяки своїм професійним знанням і навичкам він спрямовує сторони на компромісне вирішення конфлікту, допомагає їм зрозуміти слабкі сторони своїх позицій і переглянути свої погляди на проблему. Він сприяє знаходженню сторонами самостійного та юридично обов'язкового рішення для врегулювання конфлікту.

Отже, публічно-правові спори характеризуються вираженими особливостями, доцільність їхнього повного перенесення у сферу приватної медіації вважаємо недоцільним. Варто зауважити, що саме суддя адміністративного суду, який відповідає найвищим вимогам до професійних якостей, обізнаності особливостей правового регулювання у сфері публічного управління, може визначити межу можливості обмеження публічності з метою досягнення узгодження позицій сторін публічно-правового спору. Крім того, потрібно зважати на авторитетність судів, яка матиме важливе значення під час

ухвалення рішення адміністративного органу ініціювати проведення досудового врегулювання публічно-правового спору із протилежною стороною спору. Враховуючи наведене, саме здійснення врегулювання публічно-правового спору суддею, який діятиме конфіденційно, нейтрально, неупереджено, матиме найбільшу перспективу в поширенні медіативних процедур у сфері публічного управління.

2.4. Юридичні наслідки адміністративної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів

Визначення правових наслідків досудового врегулювання публічно-правових спорів тісно пов’язане з мирним врегулюванням спору в адміністративному судовому процесі та правовим статусом угоди за результатами досудового врегулювання спору, яка затверджується судовим рішенням. Завдяки неформальним методам, які ґрунтуються на взаємному інтересі сторін, можливе ефективне врегулювання їхніх спорів і конфліктів без судового процесу, тобто за допомогою процедури досудового врегулювання спору. На сьогодні більшість спорів вирішується через формальну процедуру судового розгляду, де сторони можуть посилатися лише на подані докази як на аргументовану основу своїх вимог і заперечень.

Проте судовий розгляд переважно закінчується вирішенням справи на користь однієї із сторін спору, водночас інтереси протилежної сторони залишаються неврахованими. Така позиція не може завжди бути справедливою і має застосовуватися лише у виняткових ситуаціях. Базою для вирішення більшості спорів повинні бути інтереси обох сторін та можливість сторін врегулювати спір повним обсягом у позасудовому порядку. Одним з найшвидших, економних і вдалих методів вирішення спору є укладення мирової угоди, оскільки такий конфлікт припиняється за згодою обох сторін і зазвичай не залишає в сторін відчуття незадоволення [51, с. 67].

Так, відповідно до позиції Г. П. Тимченко важливо звернути увагу на

ключові аспекти примирення сторін. Одним із важливих аспектів є саме питання визначення місця примирних процедур у процесуальному законодавстві. З метою закріплення за примирними процедурами загальнопроцесуального статусу, вчена пропонує внести відповідні зміни до статті 2 КАС України. Крім визначених у вказаній статті завдань адміністративного судочинства, також потрібно закріпити ще одне пріоритетне завдання – сприяння примиренню сторін на будь-якому етапі судового процесу [267, с. 95].

Поміж іншого, подальший розвиток законодавства в цьому аспекті має спрямовуватися на впровадження окремих засідань або конкретних процедур, ціль яких полягає виключно у врегулюванні конфліктів та примиренні учасників спору. У цьому контексті неможливо підтримати позицію Н. Л. Бондаренко-Зелінської, яка, аналізуючи діяльність суддів щодо підготовки справи, робить висновок, що процедура досудового врегулювання спору має відбуватися на підготовчому засіданні після вирішення всіх інших питань, пов’язаних з підготовкою справи до розгляду [47]. Вважаємо, що досягнення сторонами миру повинно мати пріоритетне завдання під час підготовки справи до розгляду. Так, можливо проведення процедури врегулювання спору перед підготовчими діями або ж обидва види дій можуть проводитись одночасно.

Також можна досягти примирення сторін під час проведення підготовчого судового засідання. Однак для впровадження цієї процесуальної форми важливо вирішити деякі інші завдання. Варто врахувати, що підготовче судове засідання є останнім етапом підготовки, коли справа має бути максимально готовою до розгляду за сутністю. Крім того, потрібно зважати на можливість економії часу, яку можна досягти, якщо врегулювати спір на ранній стадії підготовки справи, не доводячи справу до підготовчого судового засідання.

Для досягнення компромісного врегулювання конфлікту важливим є волевиявлення сторін, зокрема їхня свобода у виборі можливих дій. Загалом це

означає вибір між проведенням формалізованого судового розгляду з численними відкладеннями, перервами та застосуванням процедури досудового врегулювання конфлікту. Для фізичної особи чи юридичної особи приватного права примирні процедури означають економію часу й коштів, а для суб'єкта владних повноважень це є іміджевим рішенням, що, з одного боку, свідчить про відкритість влади та готовність до діалогу, а з іншого – дає змогу уникнути судового процесу, яке може викрити проблеми органів публічної влади. Для сторін право такого вибору випливає із засади диспозитивності, яка все більше закріплюється в публічних сферах права, розширюючи його застосування [111, с. 6–8].

У світовій практиці існує безліч різних процедур для примирення, як-от переговори, медіація, арбітраж, примирне провадження, мінісуд, незалежна експертиза для встановлення фактичних обставин справи, звернення до омбудсмена, приватна судова система та інші [187, с. 6]. Отже, у законодавця та сторін є значний вибір процедур для досягнення примирення. Тому необов'язково обмежуватися лише укладенням мирових угод, оскільки міжнародна спільнота демонструє багато способів вирішення таких проблем. Основною передумовою є бажання сторін скористатися альтернативними судочинству процедурами. Навіть якщо процедура досудового врегулювання адміністративно-правових спорів стає популярнішою, судді часто рекомендують особам, які беруть участь у справі в адміністративному судочинстві, розглянути такі можливості лише для того, щоб усвідомити перспективність такого вибору та його користь для обох сторін. Укладення мирових угод активно підтримується законодавцем, який стимулює суди сприяти мирному врегулюванню суперечок з метою допомагати соціальному миру. Отже, воля сторін є основною силою процедури досудового врегулювання спору [111, с. 6–8].

Те саме стосується й ситуації, коли лише одна зі сторін висловила бажання врегулювати спір у досудовому порядку. У цьому контексті науковці правильно вказують на потребу в нормативному закріпленні заборони на

проведення процедури досудового врегулювання спору в разі заперечення іншою стороною та виключення формального підходу до проведення мирних процедур. Наприклад, у пункті 1.2 Порядку визначено, що якщо заяву про врегулювання спору було подано лише однією стороною, суд повідомляє іншу сторону про це та пропонує подати ідентичну заяву у визначений строк, а також надає інформацію про наслідки її неподання. Тобто якщо від цієї сторони не надійшло заяви щодо досудового врегулювання спору, вказана сторона вважається такою, що не згодна на таке врегулювання. Як наслідок, процедура досудового врегулювання спору не проводиться.

З огляду на вищевикладене, на основі цього доцільно розглянути можливість доповнення статті 190 КАС України таким положенням: «1. Під час проведення підготовки справи до розгляду за сутність суддя може проводити примирювальні процедури з метою досудового врегулювання спору. 2. Процедура досудового врегулювання здійснюється за заявою однієї зі сторін за умови відсутності заперечень іншої сторони, за взаємною заявою сторін або з ініціативи суду в разі згоди сторін. 3. У разі наявності заперечень однієї зі сторін процедура досудового врегулювання спору не проводиться». Такі зміни варто розглядати як тимчасові, призначені для перехідного періоду, доки відбувається становлення досудового врегулювання публічно-правових спорів як самостійної, відокремленої від судового процесу процедури.

Досудове врегулювання публічно-правових спорів як альтернативна адміністративному судочинству процедура відрізняється тим, що пошук прийнятного для обох сторін спору рішення не ґрунтується на формальних документах, а здійснюється через проведення переговорів, обміну думками та пропозиціями, участі незалежної особи (судді-посередника), який діє незалежно та нейтрально. Вказаний процес сприяє підтримці й розвитку культури взаємин між сторонами, досягненню позитивних результатів і взаєморозуміння в спорі, що виник між ними.

Перевага врегулювання спору до його розгляду в судовому процесі у випадку проведення процедури досудового врегулювання публічно-правового

спору полягає в такому. По-перше, суддя в межах адміністративного судочинства обмежений можливостями застосування правил врегулювання спору, які не передбачені конкретними нормами законодавства, навіть якщо ці правила вигідні для обох сторін, оскільки суддя діє відповідно до закону. По-друге, під час здійснення судочинства суддя керується чинним законодавством та наявними доказами у справі та може тільки оцінювати їх як достовірні або недостовірні на власний розсуд. У досудовому врегулюванні публічно-правових спорів кожна сторона має право визнати, що вимоги іншої сторони є певною мірою обґрунтованими й дати згоду на компромісне рішення. Варто також підкреслити, що через загальноприйняту формальну процедуру адміністративного судочинства розгляд справ може затягнутися на місяці або навіть роки, водночас інтереси сторін не будуть задоволені, а права не забезпечені. Іноді через тривалість судового процесу питання, з яких виникали судові позови, втрачають свою актуальність, а сторони зазнають значних матеріальних і моральних збитків, а також втрат часу. Навіть якщо очікуване сторонами судове рішення ухвалене, його виконання також може затягнутися на роки, а в більшості випадків не виконуватись. Україна стикається з низьким рівнем виконання судових рішень, що становить 25–30 % [202].

Так, сторони публічно-правового спору, який розглядається в суді, мають можливість провести примирні процедури. У подальшому, врегулювавши спір та затвердивши умови примирення судом, провадження у справі закривається відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 238 КАС України. Угода про примирення в адміністративному судочинстві України є універсальним та ефективним інструментом вирішення конфлікту між учасниками судового спору, де адміністративне процесуальне законодавство прагне забезпечити максимальну можливість його використання [185, с. 62].

Як було зазначено вище, сторони можуть врегулювати спір через примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження у справі. КАС України не розкриває змісту поняття примирення й угоди про примирення, проте аналіз норм КАС України, судової

практики і позицій науковців дає змогу визначити такі ознаки:

1. Це процесуальна дія, яка має розпорядчий характер. Вказана дія передбачає особливий порядок оформлення повноважень представника сторони спору, високі вимоги до процесуального оформлення цієї дії – процесуальні гарантії, спрямовані на підвищення відповідальності осіб, які здійснюють розпорядження правом, за наслідки своєї діяльності [112]. Сторони розпоряджаються своїми процесуальними правами з метою захисту порушеного суб'єктивного права або інтересу позивача, яке охороняється законодавством, а також правом на захист відповідача щодо необґрунтованих претензій, які формує позивач, через судове вирішення справи. О. Г. Бортнік зауважила, що розпорядження матеріальним правом в угоді про примирення завжди наявне, що робить вказану дію відмінною від відмови позивача від позовної заяви [51, с. 67].

Л. Орлова та О. Садіков розглядають укладення угоди про примирення як правову новацію, що підтверджує те, що науковці охоплюють можливість розпоряджатися суб'єктивними правами до змісту примирення. Однак існує інша позиція, згідно з якою в мировій угоді розглядаються матеріальні права, що припускаються, тому сторони розпоряджаються процесуальними правами. Під час розгляду судом розглядаються правові відносини, які припускаються, але можна відмовитися лише від дійсного права [169, с. 301].

Також можна зауважити, що суди враховують, що під час досягнення сторонами миру відбувається розпорядження не лише процесуальними, але й матеріальними правами, тому для вчинення таких розпорядчих дій потрібно внесення спеціального застереження в довіреність представника сторони.

2. Це процесуальна дія, яка спрямована на те, щоб сторони спору самостійно вирішували свої конфлікти, а не передавали їх для вирішення суду. У звичайному сценарії судового процесу матеріально-правовий конфлікт вирішується судом, який аналізує законність і обґрунтованість вимог позивача та заперечень відповідача і викладає свої правові висновки в судовому рішенні. Проте, укладаючи угоду про примирення, сторони конфлікту відмовляються від

можливості вирішення їхнього конфлікту судом, який міг би надати їм однозначну відповідь щодо характеру й змісту їхніх правовідносин (або навіть про їх відсутність), у разі умови, що рішення суду було б законним і обґрунтованим. Результат самостійного врегулювання спору сторонами може відрізнятися від судового рішення, яке б суд ухвалив, якщо б сторони не досягли примирення. Цей висновок базується на аналізі положень, що містяться в статті 190 та пункті 3 частини 1 статті 238 Кодексу адміністративного судочинства України щодо процедури закриття провадження у справі внаслідок досягнення сторонами примирення (затвердженням умов мирової угоди судом) [112, с. 7].

3. Для досягнення цілі врегулювання спору сторони домовляються про умови його припинення. Вказані умови, на яких сторони готові врегулювати свої відносини, можуть бути підписані сторонами або викладені в письмовій заяві до суду, яка долучається до справи. Важливість чіткого фіксування умов примирення визначає особливі вимоги до їхнього процесуального оформлення, які передбачені в статті 190 КАС України [117].

4. Завершення справи через досудове врегулювання спору (підписання мирової угоди) оформляється процесуальним документом – ухвала про затвердження мирової угоди та закриття провадження в адміністративній справі. Домовленість сторін про примирення (укладення мирової угоди) приводить до завершення справи без ухвалення судового рішення у справі. Проте якщо сторони відмовляються виконувати умови примирення (встановлені умови мирової угоди), ухвала про закриття провадження в адміністративній справі може мати ті самі наслідки, що і судове рішення (відповідно до статей 14, 238, 241 КАС України) [185, с. 253].

5. Примирення (угода про примирення) – результат виявлення волі двох або більше осіб, що становить основну відмінність від відмови позивача від позову й визнання позову відповідачем.

6. Примирення (угода про примирення) є юридичним фактом, що припиняє провадження лише після затвердження судом, це основна відмінність

між процесуальним інститутом примирення й так званою «позасудовою мировою угодою», яка, насправді, є звичайним матеріально-правовим договором між сторонами. Затвердження примирення судом також передбачає можливість примусового виконання умов цієї угоди в разі ухилення сторін від їхніх обов'язків, передбачених нею.

Отже, погоджуємося з позицією О. М. Михайлова, що ознаками примирення (угоди про примирення) сторін адміністративно-правового спору є: розпорядча дія; багатостороння (частіше двостороння) дія; процесуальна дія, спрямована на врегулювання спору сторонами між якими виник конфлікт, а не судом; процесуальна дія, яка проводиться через погодження умов, на яких сторони врегульовують спір; затвердження судом угоди є підставою для закриття провадження у справі [169, с. 304].

Неможливість проведення процедур досудового врегулювання спорів у сфері публічних матеріальних правовідносин насамперед пояснюється тим, що ці правовідносини не допускають будь-якої форми угоди між сторонами через нерівність їхніх суб'єктів. З огляду на це серед науковців висувається аргумент щодо неможливості укладення угоди про примирення в публічно-правових спорах, оскільки в цих відносинах немає можливості трансформації прав і обов'язків за згодою обох сторін [168, с. 78].

Поміж іншого, ці аргументи не відповідають ні поняттю примирних процедур (угода про примирення), ні законодавчому обмеженню, встановленому КАС України для судового затвердження мирової угоди. Суд може відмовити в затвердженні умов примирення лише за певних підстав, передбачених ч. 6 ст. 190 КАС України, як-от: 1) якщо умови примирення порушують закон чи права інших осіб; 2) якщо одна зі сторін представляється її законним представником, чиї дії суперечать інтересам особи, яку він представляє. Тому досудове врегулювання публічно-правового спору не суперечить процесуальному закону, оскільки законодавча заборона на примирення в будь-якій із категорій справ не встановлено [117].

Отже, важливо усвідомити, що суперечності варто шукати у сфері

матеріально-правового регулювання. Фактично норми, які стосуються правовідносин у публічній сфері, зазвичай мають імперативний характер, що вилучає можливість визначення змісту правовідносин волею обох сторін, але в цьому контексті існують також деякі диспозитивні норми. Отже, немає перешкод для укладення угоди про примирення в адміністративно-правовому спорі, якщо сторони знаходять спосіб врегулювання спору в рамках, визначених законом, або користуються можливістю самостійного визначення змісту спірних правовідносин, яке закон допускає. Важливо пам'ятати, що примирення, розглянуте як розпорядча дія в адміністративному процесі, є процесуальним актом, спрямованим на вирішення конфлікту сторонами [130, с. 572].

Якщо конфлікт між сторонами в адміністративному процесі буде врегульовано за умов, що чітко визначені імперативними публічними нормами, це не створить суперечностей щодо сутності інституту досудового врегулювання публічно-правового спору.

Інститут досудового врегулювання публічно-правового спору має процесуальний характер, який передбачає рівність сторін у вирішенні спору як суб'єктів договору з його припинення. Проте умови припинення спору, які сторони мають погодити, вже мають бути визначені в межах дозволених матеріальним законом. Узгодження волі сторін щодо умов примирення сприяє подальшому виконанню вказаних умов. Такий підхід також забезпечує економію часу й ресурсів як суду, так і сторін [168, с. 79]. Отже, згідно з позицією О. М. Михайлова досягнення примирення та врегулювання публічно-правового спору дасть змогу більш широко використовувати ціннісний аспект примирення в адміністративному судочинстві [168, с. 77].

Поміж іншого, ще одним кроком у закріпленні посередництва як одного з можливих альтернативних адміністративному судочинству методів врегулювання спору в процесуальній практиці може стати внесення відповідних положень щодо посередників до положень статті 61 КАС України про інших учасників судового процесу. Такий аспект може бути відображений

у формі такої норми: «Учасниками судового процесу, крім учасників справи та їхніх представників, є помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст, посередник». Вказана пропозиція може розглядатися лише як перехідний етап у розвитку відповідних законодавчих норм.

Також наслідки досудового врегулювання спору в примиренні сторін і подальша доля їхніх взаємин значною мірою залежать від рівня конфіденційності такої діяльності. Згідно з положеннями КАС України інформація, що надходить від будь-якої зі сторін або від судді під час досудового врегулювання спору, є конфіденційною. Під час такого процесу не ведеться протокол наради та не застосовуються технічні засоби для фіксації. Крім того, Положенням визначено обов'язки учасників переговорів щодо збереження конфіденційності, зокрема не розголошувати інформацію, отриману під час переговорів, у процесі досудового вирішення спору чи в інших справах, процесах або процедурах [198].

Певні держави встановлюють особливі «привілеї», які звільняють особу від обов'язку свідчити в суді. У КАС України немає такого поняття, але під час аналізу доказів фактично визначаються привілеї (як абсолютні, так і відносні) на збереження конфіденційності щодо певної інформації. До абсолютних привілеїв входить неможливість допиту свідків з певного кола осіб, які, згідно із законом, зобов'язані тримати в таємниці інформацію, що була їм довірена в зв'язку з їхнім службовим або професійним становищем. До захищених відносним привілеєм належать особи, які за власним розсудом можуть відмовитися від свідчень у суді, як-от громадянин щодо себе, члени сім'ї або близькі родичі [35, с. 152].

Під час визначення можливості залучення послуг посередника для врегулювання публічно-правового спору в КАС України логічним є поширення схожих привілеїв на відносини між посередником і сторонами та визначення, чи належить ця діяльність до абсолютного або відносного типу привілеїв. Потрібно наголосити, що вибір посередника для врегулювання спору є

результатом дії принципу диспозитивності, оскільки він ґрунтується на взаємній згоді сторін. Але в сучасних умовах цей підхід майже повністю неможливий, тому що в більшості судів, де можливе застосування досудового врегулювання публічно-правових спорів, вказану процедуру проводять лише декілька суддів з усього штату. Крім того, в окремих адміністративних судах, наприклад в Одеському окружному адміністративному суді, сторони не мають можливості обирати суддів, оскільки їх призначає голова суду, а в Івано-Франківському окружному адміністративному суді таких суддів взагалі визначає автоматизована система [35, с. 152].

Якщо підтримувати позицію щодо виокремлення досудового врегулювання публічно-правових спорів і надання вказаній процедурі самостійного статусу, оптимальним вважається підхід, коли сторони спору самостійно визначатимуть суддю-посередника, причому це може бути будь-який суддя відповідного суду. Ця практика має бути дотримана й надалі, тому що інформація, отримана під час примирних процедур, може бути розкрита лише за згодою сторін. Отже, привілеї щодо доказів участі судді-посередника мають відносний характер і безпосередньо залежать від позиції сторін.

Відповідно до статті 188 КАС України врегулювання спору припиняється у таких випадках: 1) якщо одна зі сторін подає заяву про завершення врегулювання спору за участю судді-посередника; 2) якщо встановлений строк для врегулювання спору закінчується; 3) якщо суддя ініціює завершення процедури врегулювання спору в разі затягування цієї процедури будь-якою зі сторін; 4) якщо сторони досягли примирення та звертаються до суду із заявою про примирення або якщо позивач звертається до суду із заявою про відмову від позову, або якщо відповідач визнає позов [117].

С. С. Білуга визначає такі підстави припинення процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору: 1) укладення сторонами угоди щодо результатів такої процедури; 2) заявою судді-посередника після консультацій зі сторонами про те, що подальші дії в межах врегулювання спору не сприятимуть укладенню угоди про примирення; 3) заявою всіх сторін

досудового врегулювання адміністративно-правового спору про його завершення. Особливо ефективним завершенням досліджуваної процедури є укладення сторонами угоди про примирення [36, с. 189].

І нарешті, під час завершення діяльності щодо врегулювання спору потрібно передбачити варіанти процесуального оформлення отриманих результатів. Варто зазначити, що це – одне із найбільш гострих і спірних питань.

Так, на практиці визначають два основні види мирових угод: позасудові мирові угоди та судові мирові угоди. У першому випадку угода про примирення укладається сторонами спору без втручання суду та являє собою угоду щодо вирішення матеріально-правового конфлікту на взаємовигідних умовах для обох сторін [77, с. 518].

Щодо судової мирової угоди, то вказаний вид угоди про примирення укладається під час судового розгляду й має на меті надати правовідносинам загальнообов'язкового характеру та створити можливості отримати реальний судовий захист щодо порушених або оскаржених суб'єктивних прав [287, с. 180].

З огляду на вищевикладене укладення будь-якого типу мирової угоди відображає домовленість сторін на основі їхньої вільної та реальної згоди та впевненості в такому мирному способі врегулювання конфлікту, коли самі сторони безпосередньо беруть участь у вирішенні спору, незалежно від державного примусу.

Укладення угоди про примирення є ключовим у процедурі примирення в адміністративному судочинстві, і особливість полягає в тому, що суд не вирішує будь-який конфлікт, який перебуває на розгляді, а лише перевіряє його на відповідність закону. Мирова угода, як і вказує її назва, є результатом мирного врегулювання сторонами спору в адміністративному процесі. Порівнюючи мирову угоду із судовим рішенням, останнє вже містить у собі елемент примусу до виконання певних дій, тоді як одна або обидві сторони можуть залишитися незадоволеними судовим рішенням. Важливо зазначити,

що мирова угода в психологічному плані сприймається більш позитивно сторонами порівняно із судовим рішенням [60, с. 31].

Щодо угоди про примирення, вона має подвійну правову природу – як матеріальну, так і процесуально-правову. Вказана угода слугує основою для закриття провадження в справі, і сторони мають повне право вирішити спір через укладання такої угоди. Однак умови цієї угоди визначатимуть не лише процесуальні відносини сторін, а й їх взаємодію в матеріально-правовій сфері, де вони взаємодіють на основі принципу влади й підпорядкування. У разі коли державний апарат повинен діяти відповідно до конституційного принципу «дозволено тільки те, що прямо передбачено законом», ініціатива та варіативність в ухваленні рішень щодо приватних осіб з боку владних структур можуть тлумачитись як порушення законодавства та перевищення повноважень [246, с. 221–225].

Під час аналізу способів позасудового врегулювання публічно-правових спорів доцільно звернутись до сучасного дослідження О. Д. Сидєльнікова, яке присвячене розгляду інституту примирення сторін у сфері адміністративного правосуддя. У своїй роботі дослідник визначає, що серед основних складових інституту примирення перебуває категорія мирової угоди як письмового процесуального договору. Цей договір встановлює умови повного або часткового врегулювання конфлікту між сторонами на основі їхнього вільного волевиявлення та взаємних домовленостей, що стає підставою для закриття провадження в адміністративній справі [245, с. 14].

Зміст мирової угоди розкривається в доктрині цивільного процесу. Так, під мировою угодою розуміють досягнуту сторонами в процесі судового розгляду і під контролем суду, засновану на взаємних поступках угоду, яка по-новому визначає їхні суб’єктивні права й обов’язки. Мирова угода має двосторонній характер, оскільки це взаємна угода сторін, що зумовлює закриття провадження у справі, вилучає можливість повторного звернення до суду з приводу спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав. Вказано, що мирова угода може бути укладена й ухвалена

судом лише у справах позовного провадження [194, с. 310].

Як зауважує О. О. Гріненко, мирова угода має подвійну правову природу, проте із змістовним нахилом до виду судового рішення, виконання якого гарантується Державною виконавчою службою України та Законом України «Про виконавче провадження» [77, с. 519].

Отже, незважаючи на те, що інститут мирової угоди може здатися дещо простим, можна стверджувати, що його правова природа є досить складною та визначається подвійною, а саме як угода між сторонами щодо врегулювання спору, наслідки якої потрібно визначати з погляду засад договірного права, і як різновид судового рішення щодо врегулювання матеріальних правових відносин. Під час судового розгляду справи наявна можливість, що сторони домовляться про мирову угоду щодо їхніх прав та обов'язків стосовно предмета позову. У разі коли розглядаються справи в адміністративному порядку, також існує можливість досягнення сторонами певної згоди у формі мирової угоди.

Поміж іншого, варто зазначити, що недоцільно вважати мирову угоду єдиним способом примирення сторін, адже існують інші форми примирення. Наприклад, якщо спір виник у зв'язку з виконанням договору, то примирення може виявитися в укладенні нового договору або угоди щодо врегулювання суперечки. У деяких випадках позивач може вирішити відкликати свою заяву після проведення примирних процедур або суд може ухвалити рішення на умовах, до яких сторони дійшли. Для забезпечення цього пропонується доповнити процесуальне законодавство, додавши у нього положення, що «Суд за заявою сторін у порядку, встановленому цим Кодексом, може ухвалити рішення, що ґрунтується на умовах, досягнутих під час проведення примирних процедур» [267, с. 95].

Наголошуємо, що за умови виокремлення досудового врегулювання публічно-правових спорів як самостійної процедури не потрібно буде проводити додаткових процесуальних механізмів посвідчення угоди про примирення сторін за результатами досудового врегулювання спору. Адже сутність примирення сторін та укладення угоди про примирення є логічним

завершенням процесу через врегулювання спору на підставі добровільного волевиявлення сторін.

Так, Л. Юхненко зауважує, що в разі досягнення компромісу за результатами процедури врегулювання спору сторони підписують мирову угоду, яка повинна бути затвердженою ухвалою суду й матиме юридичну силу судового рішення [312, с. 111].

Проте варто зазначити, що використання поняття «мирова угода» в аспекті досудового врегулювання публічно-правового спору не є доцільним, оскільки мирова угода існує в рамках адміністративного судового процесу. Вважаємо за потрібне розрізняти мирову угоду, яку пропонує укласти суддя на підготовчій стадії адміністративного процесу, від угоди за результатами досудового врегулювання публічно-правового спору, в якій суддя виступає посередником (медіатором).

Так, Л. Бурова наголошує, що угода, досягнута в результаті медіативних процедур, може розглядатись у широкому та у вузькому значеннях. У широкому розумінні це – угода, в якій вирішено компроміс між сторонами спору, а у вузькому – договір, який укладено на основі взаємних поступок сторін. Вказана угода є актом саморегуляції, юридичним фактом і письмовим документом, в якому виражається воля сторін щодо вирішення спору й умов задоволення вимог сторін спору [58, с. 58].

Водночас Т. Шинкар називає угоду про примирення позитивним результатом ефективної медіації та юридичним документом, у якому сторони визначають характер своїх майбутніх правовідносин щодо спірного питання або домовляються про припинення таких правовідносин. Значення вказаної угоди полягає в тому, що остання є підставою для виникнення, зміни та припинення прав і обов’язків сторін у спорі [307, с. 16].

У науковій літературі досить поширеним є віднесення угоди за результатами досудового врегулювання публічно-правового спору до певної галузі права. Досить часто вказану угоду розглядають як вид цивільно-правового договору. Проте такий підхід часто критикують науковці [58, с. 58].

Як зауважує В. П. Маковій, угода за результатами досудового врегулювання публічно-правового спору може бути розглянута як форма правочину або цивільно-правового договору, оскільки вказаний вид угоди має кілька характеристик, що збігаються з відповідними аспектами останніх юридичних категорій, а саме: 1) становить підставу для виникнення, зміни та припинення суспільних правовідносин (в статичному плані); 2) являє собою певну дію, що має властивості відповідних цивільно-правових актів; 3) забезпечує динамічні відносини впродовж дії договірних правовідносин; 4) угода є документом, що відображає суспільно значущу поведінку; 5) є засобом реалізації правосуб'єктності учасників переговорного процесу; 6) є способом досягнення юридично значущого результату вказаної форми альтернативного врегулювання спорів. Очевидно, цивільно-правовий зміст медіаційних угод має різноманітні вияви, особливо з огляду на галузеву приналежність відповідної категорії конфліктів [152, с. 101].

Як зауважує А. Г. Бортнікова, загалом характер медіаційної угоди, досягнутої перед передачею справи до суду, тлумачиться як цивільно-правовий договір, що має на меті встановлення, зміну або припинення прав та обов'язків сторін. Проте вказане твердження породжує багато питань та обговорень: 1) медіаційна угода в широкому розумінні не має суперечити закону, але водночас не повинна бути обмеженою рамками законодавства, що регулює певну сферу суспільних відносин; 2) всестороннє застосування норм цивільного права може суперечити сутності відносин, які регулюються медіацією; 3) медіаційна угода за своєю правовою природою, метою, функціями, завданнями та принципами охоплює набагато більше, ніж правовідносини, які нею врегульовуються; 4) посилена формалізація та регламентація медіаційних процедур і правил, охоплюючи спробу жорстко прив'язати їх до певної галузі права, може зменшити ефективність медіації та її потенціал до мінімуму [52, с. 77–80].

Поміж іншого, у законопроєкті «Про медіацію» від 27 березня 2015 року № 2480 було встановлено, що домовленості, які досягли сторони внаслідок

медіації, можуть бути оформлені письмово як договір, який є цивільним правочином і підлягає виконанню відповідно до законів України. Договір, укладений за результатами медіації, має відповідати всім вимогам до цивільного правочину й не повинен містити положень, що суперечать законам України, а також інтересам держави й суспільства, та його моральним принципам [215].

Отже, у вказаному законопроєкті дійсно наявна спроба законодавчого віднесення угоди про примирення до цивільного права. Проте варто зазначити перемогу над цим неправильним напрямом і нахил розробників законопроєктів про медіацію до ідеї універсальності, а не обмеження її галузевою приналежністю. Зазначене підтверджується вказівкою в чинному Законі України «Про медіацію» лише на письмовий характер медіаційної угоди та заборону внесення до медіаційної угоди положень, що суперечать законам України, інтересам держави й суспільства, а також його моральним принципам. Крім того, у вказаному Законі зазначено, що до змісту медіаційної угоди входить спільне рішення сторін щодо врегулювання спору між ними та/або зобов'язання щодо форми та порядку усунення завданої конфліктом шкоди.

Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про медіацію» медіаційною угодою визначається письмова угода учасників правових відносин щодо способу врегулювання всіх або певних спорів, які виникли або виникнуть між ними, через проведення процедури медіації. Така угода може укладатися у формі медіаційного застереження в угоді або у формі окремого договору.

З огляду на вищевикладене медіаційна угода, яка укладається після проведення процедури врегулювання спору для вирішення адміністративно-правових спорів, вважається правочином, тобто дією особи, що спрямована на набуття, зміну або припинення прав та обов'язків. Оскільки в процедурі медіації беруть участь, як мінімум, дві сторони та медіатор, медіаційна угода вважається двостороннім або багатостороннім правочином, який, згідно зі статтею 202 Цивільного кодексу України, визнається договором. Отже, угода за результатами медіації являє собою договір між двома або більше сторонами, які

мають взаємні права та обов'язки, що можуть бути встановлені, змінені або припинені відповідно до умов угоди [52, с. 77-80]

Угода, яка укладається після медіації, має відповідати закону, проте водночас не повинна бути обмеженою нормами, що регулюють певну сферу суспільних відносин. Таку саму позицію висловлює Н. Мазаракі, яка стверджує, що, хоча більшість угод, укладених за результатами медіації, мають цивільно-правовий характер, їхня правова природа та сфера застосування виходять за рамки правовідносин, оскільки вони базуються на поняттях моралі, добросовісності та справедливості. З огляду на широкий спектр застосування угоди за результатами примирення є універсальним інструментом, придатним для врегулювання різноманітних спірних відносин, тому прив'язка правової природи такої угоди до певної галузі права є недоцільною [147].

Відповідно до статті 190 КАС України умови примирення сторін викладаються в заяві про примирення. Така заява може бути представлена як єдиний документ, який підписують обидві сторони, або як окремі документи: заяви однієї сторони щодо умов примирення та письмової згоди іншої сторони на ці умови. Перед тим, як суд ухвалить рішення щодо затвердження угоди про примирення та закриття провадження у справі, суддя пояснює сторонам можливі наслідки такого рішення та перевіряє, чи не обмежені представники сторін у праві вчинити відповідні дії. Умови примирення сторін затверджуються ухвалою суду, якою одночасно закриває провадження у справі [117].

Погоджуємось з думкою М. Кучерової, яка вказує на те, що положення угоди про примирення можуть мати матеріально-правові та процесуально-правові наслідки без потреби в затвердженні судом, тоді як мирова угода набирає правової сили лише після затвердження ухвалою суду [140, с. 84].

Винятком є ситуація, коли угода про примирення є результатом судової медіації. У зв'язку з тим, що судова медіація передбачає діяльність судді як посередника, затвердження медіаційної угоди через судовий процес є загальноприйнятою практикою, аналогічно до затвердження умов примирення

сторін у адміністративному процесі. У сучасному українському адміністративному праві відбувається перехід від доктрини державоцентризму до розуміння права як інструменту на користь суспільства, але цей процес все ще у формуванні. З урахуванням цих складних трансформацій у сфері адміністративно-правових відносин та у сприйнятті громадянами держави загальновизнаною є ініціатива впровадження передусім судової моделі медіації, що сприятиме розвитку практики мирного врегулювання конфліктів. Отже, під час введення до національної правової системи такої моделі посередництва можливим є узгоджений підхід до статусу заяви про примирення сторін та угоди, укладеної в результаті медіації, оскільки вони потребують судового затвердження та є виконавчими документами [282, с. 87].

Продовжуючи досліджувати правову природу угоди за результатами досудового врегулювання адміністративно-правового спору, варто зазначити, що існує підхід, відповідно до якого позасудова мирова угода є різновидом адміністративного договору [245, с. 6].

Так, О. Д. Сидєльніков у своїх дослідженнях інституту примирних процедур у адміністративному судочинстві аргументував важливість визначення позасудової мирової угоди як одного з видів адміністративного договору для врегулювання адміністративних спорів. Вчений також розглядав інститут примирення сторін як комплексний правовий механізм, що поєднує норми адміністративного й адміністративного процесуального права в організовану структуру з метою досягнення мирного врегулювання публічно-правового спору. За його дослідженням інститут примирення сторін у адміністративному судочинстві складається з трьох основних правових категорій: процедура примирення, що описує конкретну нормативно визначену діяльність сторін публічно-правового спору з метою його мирного вирішення та формального закріплення узгоджених умов, надаючи їм юридичну силу; мирова угода, яка є процесуальним договором, у якому встановлюються умови вирішення публічно-правового спору; примирення сторін, яке є юридичним фактом, що охоплює попередні дві категорії та створює фактичний склад, у разі

якого публічно-правовий спір об’єктивно припиняється, а провадження у справі також закривається [170, с. 4].

Поміж іншого, щодо питання віднесення угоди за результатами судової медіації до певного типу адміністративного договору, доцільно додати, що її потрібно визначати як окремий вид адміністративного договору – угоду про примирення, до якої, крім медіаційної угоди, можуть входити інші типи угод, як-от мирова угода або медіаційна угода. Угоду, яка укладається внаслідок вирішення адміністративно-правового спору, можна розглядати як відокремлений вид адміністративного договору, який може охоплювати різноманітні рішення, як-от нормативно-правові акти або індивідуальні правові акти, дії (зокрема, бездіяльність) суб’єктів владних повноважень, або інших суб’єктів під час здійснення ними своїх владних функцій на підставі чинного законодавства. Розгляд медіаційної угоди як виду адміністративного договору забезпечує її обов’язкове виконання, оскільки суб’єкт владних повноважень діє на підставі принципу дозволено лише те, що прямо передбачено законом. Наявність у КАС України норм щодо оскарження адміністративних договорів, а також можливість укладання адміністративного договору замість видання індивідуального акта чи для регулювання питань надання адміністративних послуг зобов’язує суб’єктів владних повноважень до його виконання, тому розгляд угоди за результатами судової медіації як одного з видів такого договору забезпечує її обов’язковість [52, с. 77–80].

Так, відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України адміністративний договір є спільним правовим актом суб’єктів владних повноважень або правовим актом за участю суб’єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їхньому волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов’язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб’єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість

видання індивідуального акта; д) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [117].

У законодавстві не зазначено прямо, що заява про примирення сторін чи угода за результатами досудового врегулювання спору є адміністративним договором. Однак В. Біла вважає, що угоди про примирення як юридичні форми компромісу у справах, як-от порушення митних правил, угоди про розстрочення грошових зобов'язань або домовленості про відстрочення митних платежів, можуть бути віднесені до адміністративних договорів [32, с. 46].

Згідно з думкою А. Бортнікової медіаційна угода як адміністративний договір у вирішенні адміністративно-правових спорів характеризується такими рисами: 1) особливий склад учасників процедури (суб'єкт владних повноважень та посередник); 2) рівність сторін угоди, оскільки результати медіації надають обом сторонам однакові права й обов'язки; 3) базується на домовленості сторін; 4) обмежена у визначенні повноважень (домовленості не можуть перевищувати дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень як сторони переговорів); 5) укладається на підставі закону; 6) має на меті вирішення конфлікту за допомогою досягнення взаємовигідного рішення, яке одночасно враховує публічні інтереси та захищає приватні інтереси; 7) набуває форму угоди [52, с. 79].

Зважаючи на те, що адміністративні договори можуть заміняти індивідуальні акти, віднесення до них угод, укладених у результаті медіації, не можна вилучити. Проте питання щодо практичної реалізації медіації до моменту видання індивідуального акта викликає сумніви, адже медіація у сфері публічно-правових спорів часто асоціюється переважно з оскарженням уже існуючих індивідуальних правових актів. На нашу думку, інститут адміністративного договору має недостатню чіткість у законодавчому визначенні, оскільки немає однозначної думки стосовно його сутності та ознак, які можна використовувати на практичному рівні. Наприклад, О. Хохленко підкреслює, що адміністративний договір має бути укладений письмово з обов'язковим оприлюдненням [294, с. 81].

З огляду на це за правовою природою медіація є конфіденційним процесом, неможливо вважати її адміністративним договором без прямого визначення в законі. Вирішення адміністративно-правових спорів через медіацію не має створювати прецедентів, тому публічне оприлюднення її результатів у кожному конкретному випадку є недоцільним.

Угода про результати досудового врегулювання адміністративно-правового спору укладається в результаті вказаної процедури між сторонами спору в простій письмовій формі відповідно до загальних принципів адміністративного процесуального законодавства України та принципів досудового врегулювання публічно-правового спору. Угода містить опис досягнутих сторонами спільних рішень щодо позасудового врегулювання спору й підписується всіма сторонами досудового врегулювання спору.

Відповідно до статті 21 Закону України «Про медіацію» в медіаційній угоді зазначаються: 1) дата та місце заключення угоди; 2) інформація щодо сторін процедури та їхніх представників; 3) інформація щодо медіатора та суб'єкта, який забезпечив проведення процедури, реквізити договору про проведення медіації та правил проведення медіації; 4) погоджені сторонами зобов'язання, способи та терміни їхнього виконання, а також наслідки їхнього невиконання або неналежного виконання; 5) інші умови, встановлені сторонами процедури. Також у межах вказаної угоди сторони спору можуть виходити за межі предмета конфлікту, який був визначений у договорі про проведення медіації, або за межі предмета позову, особливо коли медіація відбувається під час досудового розслідування, судового або іншого провадження. Проте медіаційна угода не повинна містити положень, що порушують права та інтереси інших осіб, а також інтереси держави та суспільні інтереси.

Поміж іншого, в межах угоди про результати досудового врегулювання публічно-правового спору сторони вказують інформацію, яку вони вважають припустимою для використання як доказів для ознайомлення суду або можливого судового провадження. До такої інформації, конфіденційність якої

учасники досудового врегулювання спору зобов'язані зберігати, належать: пропозиції однієї із сторін щодо застосування досудового врегулювання спору та готовність цієї сторони до участі в такій процедурі; думки або пропозиції, висловлені однією із сторін щодо можливості врегулювання адміністративно-правового спору; визнання певних фактів, наданих однією із сторін під час застосування досудового врегулювання адміністративно-правового спору; готовність однієї із сторін прийняти пропозицію судді-медіатора чи іншої сторони щодо врегулювання спору, а також інші відомості.

У вказаному аспекті важливим є питання визначення обов'язковості угоди про результати досудового врегулювання спору та наслідків її невиконання. Варто зазначити, що більшість дослідників, які займаються науковими дослідженнями у сфері досудового врегулювання публічно-правових спорів, підкреслюють, що угода, укладена сторонами під час досудового врегулювання публічно-правового спору, є обов'язковою для виконання. Однак у жодній з публікацій не розглядається питання щодо механізмів забезпечення виконання цієї угоди сторонами спору.

Можливими механізмами забезпечення виконання угоди за результатами досудового врегулювання адміністративно-правового спору визначають такі. По-перше, нормативне закріплення можливості нотаріального посвідчення угоди за результатами досудового врегулювання публічно-правового спору, що надасть їй виконавчої сили. У цьому контексті приватна медіація знаходить органічне завершення через дії органів нотаріату, що сприяє зменшенню навантаження на судову систему, і не вимагає радикального перегляду законодавчої системи [58, с. 58]. По-друге, угоду за результатами досудового врегулювання адміністративно-правового спору передають до суду для її перевірки та затвердження, а також отримання виконавчого листа в разі, якщо має місце факт невиконання угоди. По-третє, сторони можуть самостійно визначити в угоді за результатами досудового врегулювання адміністративно-правового спору або звернення до суду, або арбітражне застереження, або проведення нової процедури в разі невиконання угоди [282, с. 87].

Доцільно звернути увагу на позицію К. С. Токарєвої, що для захисту прав добросовісних учасників у медіаційному процесі варто розглянути можливість спрощеного порядку виконання угод за результатами досудового врегулювання спору. Розвиваючи цю концепцію, найбільш доцільною є можливість нотаріального посвідчення угоди та надання їй виконавчої сили. Це сприятиме забезпеченню реалізації угод, досягнутих у медіаційному процесі, з дотриманням як принципів юрисдикційної, так і неюрисдикційної діяльності [184, с. 58].

Враховуючи вищезазначене і керуючись основним принципом добровільності процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів, вважаємо, що не можна стверджувати про обов'язковість угоди, укладеної під час досудового врегулювання публічно-правових конфліктів. Якщо така угода не виконується, це свідчить про те, що процедура досудового врегулювання спору не вдалася, а зазначені в ній умови не відображають реального бажання сторін спору.

Аналізуючи процедуру досудового врегулювання публічно-правових спорів, важливим аспектом є можливість оскарження наслідків угоди в адміністративному процесі. Вважаємо, що ця процедура є альтернативною та здійснюється лише за згодою обох сторін, тому угода про примирення, що виникла в результаті досудового врегулювання, не може бути оскаржена в адміністративному суді. Невиконання угоди означатиме її безрезультатність, і сторони матимуть право звернутися до суду в загальному порядку без посилання на результати досліджуваної процедури. Для забезпечення правильної роботи цього механізму варто вважати процедуру досудового врегулювання публічно-правових спорів підставою для поновлення строку для звернення до адміністративного суду. Однак важливо враховувати, що процедура досудового врегулювання не повинна бути обмежена строками давності. Як наголошувалося, встановлення обмежень щодо строку звернення до процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору є недоцільним. Тому під час поновлення строку звернення до адміністративного суду у спорі, щодо якого застосовувалася процедура досудового врегулювання,

потрібно врахувати, чи здійснювалася вона в межах визначеного КАС України строку звернення до адміністративного суду. Якщо ні, то сторони втрачають можливість захистити свої права в адміністративному судочинстві.

Важливо зазначити, що результат переговорів не завжди обов'язково означає поступки однієї сторони на користь іншої або вирішення спору за допомогою примусових заходів. Це може бути рішення, спрямоване на майбутні правові відносини, що будуть створені відповідно до вимог законодавства України. Варто підкреслити, що вирішення конфлікту в досудовому порядку дає змогу економити державні кошти, які зазвичай витрачаються на судові витрати та примусове виконання судових рішень. Це становить основну відмінність між процедурою досудового врегулювання спору через переговори та іншими формами, як-от підготовче судове засідання та примирення сторін, яке може відбуватися тільки в межах предмета адміністративного позову [312, с. 108].

Питання про надання юридичного статусу угоді про завершення процедури досудового врегулювання спору залишається відкритим. На сьогодні єдиним доступним механізмом для цього є процедури, передбачені статтею 190 КАС України. У контексті цього питання потрібно розглядати можливість трансформації угоди про результати досудового врегулювання публічно-правового спору на ухвалу про примирення сторін, що регулюється процесуальним законодавством.

Положення статті 190 КАС України визначає, що сторони мають право повністю або частково врегулювати свій спір на основі взаємних поступок. Примирення сторін може бути лише щодо прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову. Наша позиція полягає в тому, що вказане положення стосується врегулювання спору в суді, оскільки в разі альтернативної процедури умови угоди про результати досудового врегулювання спору, обсяг позову і, відповідно, межі спірних вимог не фіксуються. Умови примирення сторін затверджуються ухвалою суду, якою суд одночасно завершує справу. Ця ухвала є виконавчим документом і має бути виконана сторонами у визначені

строки. У разі невиконання постанови суду щодо затвердження умов примирення її можуть примусово виконати відповідно до встановленого законом порядку для виконання судових рішень.

Отже, згідно з чинним законодавством, юридичне закріплення угоди про досудове врегулювання публічно-правового спору ґрунтується на статті 190 КАС України. Зазначені положення цієї статті встановлюють обов'язок сторін дотримуватися угоди про результати досудового врегулювання спору та гарантії її виконання.

Досудове врегулювання публічно-правового спору як максимально м'яка процедура врегулювання конфлікту не вимагає жорсткого правового регулювання. Процедура має бути максимально гнучкою, а юридичні норми, що визначаються законодавством, повинні мати організаційний і стимулюючий характер, але не охоплювати суворі вимоги, оскільки основною метою нормативного регулювання є підвищення привабливості медіації.

Отже, правове регулювання процедури досудового врегулювання публічно-правового спору дасть змогу сторонам швидко й ефективно вирішувати спори на основі спільних інтересів і досягнутого взаємопорозуміння, уникнувши формального судочинства. Ці положення сприятимуть розвитку громадянського суспільства та виробленню культури цивілізованого вирішення спорів на основі взаємних інтересів і згоди.

Підсумовуючи, угода про результати досудового врегулювання спору є сприятливим досудовим засобом вирішення спорів, що дає змогу сторонам, які уклали таку угоду, досягти задовільних результатів, вирішити свої проблеми та заощадити час і ресурси суду на здійснення юстиції. З огляду на це вважаємо, що угода про результати досудового врегулювання адміністративно-правового спору має охоплювати: дату та місце укладення угоди про результати досудового врегулювання спору; найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові за його наявності (для фізичних осіб) сторін досудового врегулювання спору, їхнє місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб); предмет адміністративно-правового

спору; викладення рішення, досягнутого сторонами щодо досудового врегулювання спору. Сторони досудового врегулювання адміністративно-правового спору мають право визначити в угоді про результати досудового врегулювання адміністративно-правового спору й інші положення та домовленості сторін зазначеної процедури. Угода про результати досудового врегулювання адміністративно-правового спору укладається в кількості примірників відповідно до кількості сторін – по одному для кожної сторони та один примірник для судді-посередника (медіатора). Угода про результати досудового врегулювання адміністративно-правового спору набирає чинності в день її затвердження суддею окружного адміністративного суду.

Висновки до розділу 2

Отже, на підставі проведеного аналізу змісту адміністративної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, вимог до застосування вказаної процедури, її суб'єктів та юридичних наслідків проведення процедури дійшли таких висновків:

1. Встановлено, що вимоги застосування процедури досудового врегулювання публічно-правового спору визначаються як комплекс чинників, які визначають межі використання процедури досудового врегулювання публічно-правового спору. Тобто тільки за визначених обставин сторонам публічного спору надається можливість врегулювати спір без звернення до суду.

2. Наголошено на тому, що процедура досудового врегулювання публічно-правових спорів опосередковано врегульована нормами КАС України, Закону України «Про медіацію» та внутрішніми Положеннями окружних адміністративних судів про порядок проведення досудового врегулювання спорів конкретним судом. Положеннями окружних адміністративних судів про порядок проведення досудового врегулювання публічно-правових спорів для процедури досудового врегулювання

адміністративно-правових спорів не визначено будь-яких обмежень чи особливих вимог до її застосування щодо будь-яких публічно-правових спорів з метою визначення меж можливих умов примирення, труднощів під час проведення процедури, негативного впливу на ступінь конфліктності публічно-правових відносин.

3. Визначено, що наразі досудове врегулювання адміністративно-правових спорів проводиться на пробному рівні, тому доцільно розглядати два види вимог до її застосування. По-перше, це вимоги, які фактично існують на сьогодні. По-друге, це вимоги, які повинні бути визначені для сформованої моделі досудового врегулювання публічно-правового спору в майбутньому. Обидва види вимог передбачають комплекс вимог, за допомогою яких можна окреслити умови застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів, представлених такими трьома групами: організаційні, процесуальні та фільтруючі.

4. Обґрунтовано позицію, що до організаційних вимог чинної процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів доцільно відносити: 1) безпосередню участь суду в процедурі досудового врегулювання публічно-правового спору; 2) наявність потрібної кількості суддів у штаті суду відповідної спеціалізації, які компетентні здійснювати досудове врегулювання спору; 3) проведення належної інформаційної кампанії щодо переваг здійснення досудового врегулювання спору із роз’ясненням сторонам адміністративної справи щодо їхнього права на позасудове врегулювання спору. Для майбутньої процедури єдиною організаційною умовою мають залишатися інформаційне забезпечення й популяризація процедури.

5. Запропоновано під час вирішального визначення моделі досудового врегулювання публічно-правових спорів деякі умови, які походять від позовної форми, скасувати. Основними процесуальними вимогами до застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів потрібно визначати: 1) віднесення спору до юрисдикції та територіальної підсудності адміністративного суду; 2) правомірність сторін спору; 3) отримання згоди

сторін спору на проведення процедури досудового врегулювання публічно-правового спору; 4) наявність сплаченого судового збору. Сторонам конфлікту потрібно відповідати вимогам, встановленим КАС України для відкриття адміністративної справи. Тільки після цього вони мають можливість вирішувати свій спір за межами судового процесу через використання інших альтернативних методів.

6. Визначено, що фільтруючі вимоги мають бути визначені на основі аналізу звітів і статистичних даних адміністративних судів за результатами експериментального проведення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. До таких вимог доцільно відносити: 1) об'єктивні вимоги – визначення чіткого переліку адміністративно-правових спорів, які не підлягають досудовому врегулюванню; 2) суб'єктивні вимоги – виокремлені на основі переконань суддів про природу кожного окремого спору, що підтверджує неможливість досягнення компромісу між сторонами; суперечливість намірів сторін завданням досудового врегулювання спору; потреба в публічному судовому розгляді справи.

7. Запропоновано авторську дефініцію поняття «процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів» як нормативно врегульовану послідовність процесуальних дій суб'єкта, уповноваженого на врегулювання адміністративно-правового спору поза межами адміністративного судового процесу.

8. Встановлено, що змістовним наповненням процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є діяльність сторін спору та судді-посередника (медіатора), які можуть бути згрупованими в такі основні стадії: 1) ініціювання сторонами спору проведення процедури досудового врегулювання публічно-правового спору через подання заяви до голови відповідного суду; 2) розгляд головою суду заяви сторін про проведення процедури та призначення уповноваженого судді; 3) прийняття справи суддею-медіатором та підготовка справи до проведення переговорів через збір відповідного переліку доказів, письмових обґрунтувань позицій сторін;

4) проведення безпосередньо переговорів щодо врегулювання публічно-правових спорів у призначену дату та час; 5) оформлення результатів проведення досудового врегулювання адміністративно-правового спору через укладання письмової чи усної угоди, за умови позитивного результату переговорів або вирішення питання щодо знищення документів і поновлення провадження, якщо переговори були безрезультатними.

9. Визначено, що переговори є основним етапом, який спрямований на досягнення рішення, яке задовольнить інтереси обох сторін. Основні форми переговорів охоплюють: 1) безпосередньо проведення переговорів між сторонами спору; 2) проведення переговорів через представників сторін; 3) проведення спільних переговорів із внесенням окремих етапів комунікації сторін (представників) і судді-посередника. Позитивним результатом переговорного етапу є укладення та підписання угоди щодо результатів врегулювання публічно-правових спорів.

10. Аргументовано позицію, що суб'єктний склад процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору передбачає участь таких суб'єктів: 1) сторони адміністративно-правового спору, їхні представники; 2) визначений суддя-посередник (медіатор); 3) інші особи, які можуть долучатися до процедури як спеціалісти та перекладачі.

11. Запропоновано визначати два підходи до визначення моменту набуття сторонами спору статусу учасника досудового врегулювання адміністративно-правового спору: 1) сторона набуває статусу учасника досудового врегулювання адміністративно-правового спору з моменту реєстрації адміністративним судом заяви про ініціювання проведення переговорів і надання згоди іншої сторони спору на досудове врегулювання публічно-правового спору в разі, коли заяву про проведення процедури подала одна із сторін спору; 2) сторона набуває статусу учасника досудового врегулювання адміністративно-правового спору з моменту реєстрації адміністративним судом заяви про ініціювання проведення переговорів і призначення судді-медіатора в разі, коли обидві сторони подали спільну заяву про проведення процедури.

12. Особливістю статусу судді-посередника (медіатора) в досудовому врегулюванні адміністративно-правових спорів є обмеженість його владних повноважень і те, що суддя-посередник відповідальний за організацію процесу посередництва та функціонує як нейтральний і незацікавлений координатор переговорів, спрямованих на вирішення спірних ситуацій. Суддя-посередник не виконує ролі, яку він мав би в судовому процесі; він діє як учасник переговорів між сторонами. Завдяки своїм професійним знанням і навичкам він спрямовує сторони на компромісне вирішення конфлікту, допомагає їм зрозуміти слабкі сторони своїх позицій і переглянути свої погляди на проблему.

13. Встановлено доцільність відмежування угоди, укладеної за результатами досудового врегулювання публічно-правових спорів, від мирової угоди в адміністративному судочинстві через їхні різні юридичні наслідки. Зважаючи на те, що досудове врегулювання публічно-правового спору є добровільним процесом, тому угода про його результати виконується сторонами за їхньою доброю волею. Отже, невиконання такої угоди не може бути підставою для повторного проведення цієї процедури. Так, якщо процедура не призвела до досягнення мети й конфлікт не було вирішено, сторони можуть вирішити спір у процесі судового розгляду справи адміністративним судом.

14. Доведено недоцільність оскарження наслідків угоди за результатами досудового врегулювання адміністративно-правового спору в адміністративному процесі, адже вказана процедура є альтернативною та здійснюється лише за згодою обох сторін, тому угода про примирення, що виникла в результаті досудового врегулювання, не може бути оскаржена в адміністративному суді. Невиконання угоди означатиме її безрезультатність, і сторони матимуть право звернутися до суду в загальному порядку без посилання на результати досліджуваної процедури.

РОЗДІЛ 3
СПОСОБИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

3.1. Нормативно-правове регулювання альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві в зарубіжних країнах

Для України та багатьох країн світу спільною є проблема перевантаженості судової системи. Сучасний досвід підтверджує наявність недоліків у багатьох країнах Європейського Союзу щодо доступності та результативності національних засобів правового захисту, що зі свого боку зумовлює навіть збільшення кількості справ, переданих на розгляд до Європейського суду з прав людини [227].

Вивчення практики нормативно-правового регулювання досудового врегулювання спорів в Європейському Союзі демонструє, що в умовах сьогодення сформовано відповідний масив нормативних актів для використання в різних галузях права. Серед них переважно можна виокремити норми-рекомендації, які стосуються запровадження альтернативних механізмів врегулювання спорів у позасудовому або досудовому порядку, зокрема у сфері адміністративного судочинства. Винятком є міжнародні нормативно-правові акти, як-от Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод 1950 року, яка має важливе значення для всіх видів судочинства. Також до цієї групи належать рішення Організації Об’єднаних Націй (далі – ООН), наприклад Резолюція від 04.05.1999 «Розробка та здійснення засобів посередництва та поновлювального правосуддя в галузі кримінального правосуддя», Резолюція від 24.07.2002 «Головні принципи застосування програм відновного правосуддя в кримінальних справах», Конвенція ООН «Про міжнародні угоди за результатами медіації», яка була ухвалена 20.12.2018 Генеральною Асамблеєю ООН та інші.

Так, на думку Я. П. Любченко, ратифікація угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами стимулювала швидкий розгляд у парламенті відповідних законопроєктів, спрямованих на реформування національної правової системи відповідно до стандартів європейської спільноти та створення результативного механізму захисту прав і свобод людини, включно із формуванням ефективної системи альтернативного вирішення спорів в Україні [146, с. 6–7].

Так, І. Г. Ясиновський, провівши теоретико-правовий аналіз введення процедури медіації в правову систему України, позитивно оцінив цей крок. Вчений наголошує, що в контексті питань відновного правосуддя особливо важливим є впровадження досудового врегулювання правових спорів, особливо в контексті інтеграції національної правової системи з правом Європейського Союзу. Це є наслідком того, що на рівні Європейського Союзу ухвалено ряд нормативних актів рекомендаційного характеру, які стосуються цієї проблеми [314, с. 7–8].

А. В. Біцай провів дослідження досвіду нормативного регулювання досудового врегулювання правових спорів як на міжнародному рівні (законодавство Ради Європи, ООН, Європейського Союзу), так і національному рівні різних країн (Австрія, Італія, США, Франція), а також України. Після аналізу положень міжнародного та національного законодавства щодо регулювання досудового врегулювання спорів і практики застосування цієї процедури вчений дійшов висновку, що на першому етапі інтеграції медіації в правову систему країни нормативне регулювання не є доцільним. Це може підірвати ключові принципи досудового врегулювання спорів, як-от гнучкість, добровільність і незалежність сторін у правовому спорі. Законодавство має сприяти розвитку медіації, а не перешкоджати йому [38, с. 7–8].

Щодо вказаної позиції, вважаємо, що використання такого підходу стосовно адміністративно-правових відносин може бути не зовсім доцільним, оскільки процедурам досудового врегулювання спорів характерний вільний

розвиток, який більше відповідний для цивільного або господарського права. Вважаємо за доцільне розглянути досвід Європейського Союзу з нормативного регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, а саме основні міжнародно-правові акти та практику Європейського суду з прав людини.

За загальним правилом, для впровадження досвіду зарубіжних країн в Україні потрібно продовжувати забезпечувати відповідні правові умови в національному законодавстві. Класичним прикладом активного розвитку національного нормативно-правового регулювання є той факт, що Україна 1997 року, ратифікуючи Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод і відповідні до неї додатки, визнала юрисдикцію Європейського суду з прав людини. Так, починаючи з 2005 року, адміністративний суд почав використовувати засади верховенства права, враховуючи судову практику Європейського суду з прав людини, як це передбачено статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Ще одним прикладом створення відповідних умов в Україні для впровадження медіації є те, що вжито заходи з апробацій альтернативних методів врегулювання адміністративно-правових спорів. Як наслідок, упродовж періоду з 1996 по 2017 рік було проведено принаймні три пілотні проєкти в цьому напрямі. Наприклад, у квітні 2009 року за спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Прозорість та ефективність судової системи України» було впроваджено пілотні проєкти в чотирьох судах України на різних рівнях. Ці заходи привели до створення трьох моделей досудового врегулювання адміністративно-правових спорів: добровільна медіація поза адміністративним судочинством, добровільна медіація за участю судді-посередника та процедура врегулювання спору за участю судді. Крім того, відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» медіація або залучення посередника для допомоги для врегулювання спору визначені як інструмент, який може допомогти сторонам спору досягти взаємоприйнятого

компромісу під час добровільного та конфіденційного процесу, що контролюється й керується сторонами [141, с. 109–110].

Водночас Н. В. Боженко висловлює інший погляд щодо вказаного питання, а саме вчена зауважує, що в процесі аналізу реформ правосуддя, які відбулися в другій половині XX століття, важливо звернути увагу на відмову від «державного патерналізму» та перехід до «плюралістичного підходу», який передбачає визнання пріоритетності надання сторонам спору можливості обирати спосіб врегулювання спору, зокрема обрати застосування примирних процедур. Крім того, альтернативні методи вирішення спорів разом із питаннями організації роботи суддів, їхнього відбору і підготовки є одним з п’яти напрямів спільної програми Ради Європи та Європейського Союзу, яка має мету покращити та вдосконалити діяльність судової влади в Україні й підвищити ефективність її роботи [40, с. 11].

З огляду на вищевикладене за умови врахування термінів зазначених апробацій, то можна встановити, що для України потрібно було більше часу, ніж іншим зарубіжним країнам, щоб запровадити європейський досвід врегулювання спорів.

Іншим прикладом є Керівні принципи № 15 для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами – приватними особами від 07.12.2008, ухвалені робочою групою з питань медіації. Ці принципи безпосередньо стосувалися публічно-правових відносин і мали організаційний характер. Зазначена група з питань медіації була сформована для поширення впливу відповідних рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи, що стосувалися медіації в сімейних, цивільних і кримінальних справах, а також альтернативних судовому розгляду методів врегулювання спорів між суб’єктами владних повноважень і приватними особами. Також вказана група займалась розробкою пропозицій, спрямованих на полегшення імплементації керівних засад медіації. Цей документ наслідував досвід початкових етапів організації поширення практики альтернативного вирішення спорів, який

спостерігався в Україні під час проведення експериментів у визначених судах України [108].

Варто звернути увагу, що в країнах Європейського Союзу існують різноманітні механізми захисту прав людини, які регулюються як рекомендаціями, так і законами. Серед них можуть бути конвенції, рекомендації, керівні засади, рішення суду та інші акти, що є потужними джерелами знань та інструментами для забезпечення ефективного захисту прав людини у відносинах з владою.

Аналіз вмісту наведених нижче джерел підтверджує, що акти Європейського Союзу мають різний характер, який може бути загальним або спеціалізованим для певної галузі. У випадку профільного характеру ці акти стосуються лише певних видів судочинства, зокрема правовідносин у сфері альтернативного врегулювання публічно-правових спорів.

Так, група таких нормативно-правових актів має загальний характер і охоплює:

1) Конвенцію ООН про захист прав людини та основоположних свобод, яка в статті 6 регулює право на доступ до правосуддя та справедливого суду, які вважаються ключовими ознаками ефективного та якісного судочинства в демократичному суспільстві [123];

2) Резолюцію (78) 8 Комітету Міністрів Ради Європи про безоплатну правову допомогу та юридичні консультації, де зазначено, що ефективна система юридичної допомоги й консультацій може значно сприяти здійсненню права на доступ до правосуддя та справедливий суд [225];

3) Рекомендацію (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи стосовно способів полегшення доступу до правосуддя, яка рекомендує державам-членам стимулювати застосування медіації та примирення сторін для полегшення доступу до правосуддя [228];

4) Рекомендацію (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи про заходи з попередження та зменшення надмірного робочого навантаження в судах, яка закликає до застосування медіації та примирення для зменшення навантаження

в судах [229];

5) Рекомендацію (2004) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо вдосконалення національних засобів правового захисту [227], яка акцентує увагу на повторюваних справах і пілотних рішення Європейського суду з прав людини. Так, наголошено на доцільності пошуку як під час розгляду справ Європейським судом з прав людини, так і на стадії виконання рішень Європейського суду з прав людини ефективних методів розв'язання проблеми аналогічних справ, а також звернуто увагу на заохоченні держав-сторін визначати пріоритет альтернативним судочинству методам врегулювання спорів, як-от дружнє врегулюванняй одностороння декларація.

Варто зазначити, що в своїх дослідженнях вчені-адміністративісти іноді вказують на внесення в схожі загальні переліки джерел нормативного регулювання досудового врегулювання спорів Типового закону ЮНСІТРАЛ, що є не зовсім доцільним. Це пояснюється тим, що, згідно зі статтею 1 вказаного Закону, він не застосовується у сфері адміністративної юстиції [265, с. 359].

Схожою є ситуація, пов'язана з Директивою Європейського Союзу № 2008/52, яка розглядає різні аспекти медіації, включно із винятками з приводу конфіденційності. Наприклад, вказана Директива встановлює, що конфіденційність може бути порушена в такому разі: 1) якщо це потрібно для врахування державної політики конкретної держави-члена Європейського Союзу, особливо коли це стосується захисту дітей або запобігання фізичній чи психологічній травмі особи; 2) для виконання угоди, укладеної в результаті медіації, може бути потрібне розголошення її змісту [305, с. 86–87]. Водночас вказана Директива стосується цивільних і комерційних справ.

Також варто зазначити про наявність Європейського кодексу поведінки для медіаторів, який був розроблений групою практикуючих посередників за підтримки Європейської Комісії та ухвалений на конференції в Брюсселі 2 червня 2004 року. Цей кодекс встановлює ряд принципів, але призначений для всіх форм медіації лише в цивільних і комерційних справах [86].

Поміж іншого, спеціально-галузева або профільна група нормативних актів Європейського Союзу, які мають особливу характеристику щодо регулювання правовідносин, представлена Рекомендацією R (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи щодо альтернативного вирішення судових спорів між адміністративними органами та приватними особами (публічно-правові справи) [226] й Керівними принципами № 15 для кращого виконання вказаної Рекомендації [108].

Так, О. Д. Сидєльников зробив коротку й точну оцінку рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R (2001) 9 та вважає, що вказані рекомендації акцентують увагу на особливостях альтернативного врегулювання публічно-правових спорів. Використання альтернативних методів, як визначено в цьому документі, варто давати змогу загалом, чи в чітко визначених категоріях справ, які вважаються відповідними, зокрема тих, які стосуються конкретних адміністративних актів, договорів, цивільної відповідальності, і загалом позовів, предметом яких є конкретна сума. Потреба у використанні альтернативних методів врегулювання спорів залежить від конкретної ситуації, що розглядається. Отже, кожна країна повинна самостійно визначити обсяг застосування досудового врегулювання спорів у публічно-правовій сфері [244, с. 158–159].

Предметом Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R (2001) 9 визначено такі методи альтернативного врегулювання справ: внутрішній перегляд, примирення, медіація, врегулювання спору через переговори й арбітраж. На думку авторів вказаних рекомендацій, сферою застосування альтернативних методів врегулювання спорів можуть стати як усі види правовідносин, які врегульовані нормами адміністративного права або чітко визначені категорії адміністративно-правових справ, які можуть врегульовуватись у позасудовому порядку. У нормативному регулюванні використання альтернативних способів вирішення адміністративно-правових конфліктів доцільно дотримуватися визначених гарантій, охоплюючи: а) забезпечення сторонам відповідної інформації щодо можливості

використання альтернативних методів; б) забезпечення незалежності та неупередженості посередників, медіаторів і арбітрів, а також гарантія належного розгляду, який враховує права сторін і принцип рівності; в) забезпечення прозорості під час використання альтернативних методів, визначення меж волі та виконання ухвалених рішень; г) вагомою передумовою для переходу до судового процесу може бути використання таких альтернативних методів вирішення конфліктів, як внутрішній перегляд, примирення, медіація й урегулювання через переговори; д) під час судового процесу можуть застосовуватися методи примирення сторін, медіація й урегулювання через переговори за рекомендацією судді. Проте використання арбітражу в принципі може вилучати судовий процес [226].

Водночас у вказаному нормативному акті не встановлено конкретних норм щодо надання достатніх повноважень представникам органів публічної влади, за винятком суддів. Існують об'єктивні причини для цього, оскільки національне законодавство країн-учасниць Європейського Союзу має значні відмінності між собою.

Наступним профільним актом Європейського Союзу є Керівні принципи № 15, які були розроблені з метою поліпшення виконання рекомендацій, які розглядалися вище. У цьому спеціальному акті зазначено три керівні принципи, які призначені допомогти державам у нормативному регулюванні досудового врегулювання спорів, але не мають обов'язкового характеру. Серед цих принципів:

1) принцип наявності. Відповідно до цього принципу, органи публічної влади повинні програмно й практично реалізовувати альтернативні методи врегулювання спорів між суб'єктами владних повноважень і приватними особами для уникнення спорів або їхнього подальшого врегулювання. Це містить у собі внутрішній перегляд, процедури примирення, медіацію, вирішення через переговори або незалежний арбітраж;

2) принцип доступності. Цей принцип передбачає, що альтернативні методи вирішення спорів мають бути доступними за певних умов для всіх

безкоштовно або за розумну та пропорційну плату, яка відповідає сутності справи. Вони не повинні позбавляти певні категорії населення права на застосування процедури досудового врегулювання спору за фінансових причин і не повинні обмежуватися строками давності;

3) принцип поінформованості. Цей принцип передбачає розповсюдження інформації про доступні методи вирішення спорів для широкої громадськості, конкретних користувачів, суддів та адвокатів з метою забезпечення всіма можливостями ознайомлення з ними та реальним знанням про ці методи [108].

Поміж іншого, Т. І. Шинкар у згаданій Рекомендації основними особливостями визначає такі: 1) суб'єкту владних повноважень потрібно давати згоду на врегулювання спору альтернативним судочинству методом за умови, якщо цього вимагає приватна сторона, за винятком випадків, коли ця процедура протирічить публічному інтересу або зловживається приватною особою; 2) внутрішній перегляд як вагомий метод уникнення конфлікту має проводитися до виникнення спору, навіть якщо є можливість вирішення через альтернативні процедури; 3) у щоденній роботі з приватними сторонами суб'єкти владних повноважень мають використовувати процедуру внутрішнього перегляду щодо відповідності закону адміністративних актів; 4) потрібно забезпечити наявність альтернативних судочинству способів врегулювання спорів, будь-то через створення відповідних програм у судах або направлення сторін до нейтральних посередників з офіційно визначеного списку; 5) під час судового розгляду справ суддям доцільно враховувати наявність згоди сторін спору, за винятком випадків, коли така згода суперечить публічному інтересу; 6) термін давності не повинен перешкоджати застосуванню альтернативних методів вирішення спорів між суб'єктами владних повноважень і приватними сторонами (крім арбітражу); 7) державні посадовці, службовці, представники судової влади, прокурори, адвокати та інші правозахисні органи, що залучені до вирішення спорів, мають надавати конкретну інформацію та консультації з питань альтернативного вирішення спорів між суб'єктами владних повноважень і приватними сторонами [305,

с. 108–109].

Завершуючи аналіз груп нормативних актів Європейського Союзу, вважаємо за потрібне зазначити такі позиції науковців.

Так, Р. Ханик-Посполітак, який аналізував зміст інших документів, зокрема Директиви 2013/11/ЄС Європейського парламенту та Ради від 21.05.2013 про альтернативні методи вирішення спорів у сфері захисту прав споживачів та внесення змін до Регламентів (ЄС) № 2006/2004 та 2009/22/ЄС, що відкривають можливість для електронного розгляду спорів. Дослідником пропонується їхнє застосування під час створення та функціонування будь-якого інституту альтернативного врегулювання спорів в Україні [292, с. 75].

Вважаємо, що вказана думка є доцільною, адже може у відповідних категоріях публічно-правових спорів зумовити симбіоз спрощеного розгляду справи й альтернативного врегулювання спору або із скороченням кількості разів потреб у сторони спору особисто бути присутнім у судовому засіданні.

До того ж існує широко поширена думка про те, що результативність процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів обумовлена впровадженням її як основного методу альтернативного врегулювання спорів на досудовому етапі, що рекомендується Європейським співтовариством. Це також відображається у співпраці України з Європейським Союзом, яка передбачає забезпечення верховенства права та доступу до правосуддя через як досудові, так і позасудові методи вирішення спорів [42, с. 45].

Так, вище нами було розглянуто загальні та спеціальні групи міжнародних актів, і наразі перейдемо до аналізу рішень Європейського суду з прав людини.

Відомо, що в академічному курсі з теорії адміністративного права детально розглядаються рішення судів, як одне з ключових джерел права [23, с. 421]. Особливу увагу приділяють практиці Європейського суду з прав людини, яка набула вагомого значення завдяки очевидній раціональності рішень, формуванню відповідних наукових позицій і приєднанню України до

Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, а також введенню в чинність Закону України від 23.02.2006 «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [210]. Українські суди застосовують вказані джерела права більше 14 років. Забезпечення їхньої єдності та сталості в правозастосуванні відбувається за участю Верховного Суду. Певні суб'єкти владних повноважень, як-от Національна поліція України або юрисконсульти органів публічної влади чи місцевого самоврядування, активно використовують практику Європейського суду з прав людини в своїй роботі, що свідчить про її важливість і потребу. Однак аналіз наукових робіт у цьому напрямі показав, що вивчення практики Європейського суду з прав людини в адміністративному праві залишається фрагментарним. Перші дослідження в цьому напрямі виявилися здійсненими в рамках теорії держави та права [313, с. 158].

Зокрема, Н. М. Грень у своїх дослідженнях присвятила увагу проблемі колізії в контексті присудової медіації. Один з елементів права на справедливий суд полягає в праві на доступ до правосуддя. Щоб активізувати та поширити використання процедури медіації в національному законодавстві різних країн, було встановлено обов'язкову процедуру медіації перед зверненням до суду. В окремих категоріях справ лише документ, що підтверджує проведення медіації, може бути підставою для подання заяви до судової установи. Це створює колізію не лише з принципом добровільності альтернативного врегулювання спору, але й з основним елементом права на справедливий суд, зокрема правом доступу до суду. Особливо це стосується правового критерію доступу до правосуддя [75, с. 101].

Поміж іншого, Європейський суд з прав людини не висловив своєї позиції щодо обов'язкової медіації в жодному своєму рішенні. Тому, на думку Н. М. Грень, потрібно розробити загальні принципи практики обмеження. Після аналізу значної кількості рішень Європейського суду з прав людини вчена виділила критерії законності обмежень у цих рішеннях: 1) обмеження повинні застосовуватися із законною, правомірною метою (як у справах «Подбіельські

та ППУ Полпуре проти Польщі» і «Станєв проти Болгарії»); 2) обмеження мають бути пропорційними між застосованими засобами та поставленою метою (як у справах «Перес де Рада Каванил'ес проти Іспанії», «Мірагаль Есколано та інші проти Іспанії», «ATTEE проти Греції», «RTBF проти Бельгії»); 3) спосіб і міра обмежень мають бути такими, щоб не порушувати зміст вказаних прав (як у справах «Філіс проти Франції», «Де Жуфр де ла Прадель проти Франції», «Святі монастирі проти Греції»). Обов'язковість процедури досудового врегулювання спору має на меті зменшення судових процесів, збереження ресурсів судової системи, зменшення навантаження на суди, що приводить до скорочення часу розгляду справ загалом і сприяє ефективній роботі судової системи країни. На нашу думку, такий підхід можна вважати обґрунтованим [75, с. 100–101].

Поміж іншого, у сфері адміністративного права вже існують дослідження, які мають певне значення для нашої роботи. Наприклад, Л. Р. Кохтенко проаналізував ряд рішень Європейського суду з прав людини, які вченим узагальнено з урахуванням принципів диспозитивності та рівності, зокрема положення рішень Європейського суду з прав людини у справах «Ankerl v. Switzerland» (§ 38), «Dombo Beheer B.V. v. The Netherlands» (§ 33), «Engel and Others v. the Netherlands», «Golder v. The United Kingdom», «Lawless v. Ireland», «Michael Kuhnen v. Germany», «Preda and Dardari v. Italy», «Refah Partisi and Others v. Turkey», «Witzsch v. Germany», «Z'danoka v. Latvia», «Артіко проти Італії», «Ігваль Колль проти Іспанії», «Кайя проти Австрії» (§ 28), «Кресс проти 133 Франції» (§ 72), «Т. проти Італії» (§ 26), «Ф.С.Б. проти Італії» (§ 33) [132, с. 133].

Для пошуку рішень Європейського суду з прав людини для аналізу в межах нашого дослідження було використано автоматизовані збірки судової практики Європейського суду з прав людини (hudoc.echr.coe.int), а саме було проведено контекстний пошук за сукупністю чинників. Ці чинники були спрямовані на пошук рішень, які охоплюють питання, пов'язані з медіацією, угодами про примирення, досудовим врегулюванням спору, мировими угодами

й альтернативним вирішенням спорів, а також на участь у справах адміністративних судів або на згадку в тексті зазначених виразів. Нами також перевірено можливість відбору рішень за абревіатурами «appropriate dispute resolution», «alternative dispute resolution» або ADR та «external dispute resolution» чи EDR. Однак за останніми двома критеріями не вдалося знайти рішень Європейського суду з прав людини, пов'язаних з адміністративним судочинством. Як результат, було проаналізовано 8 рішень Європейського суду з прав людини, які були визначені в результаті пошуку.

Так, варто зауважити, що випадок, який розглядався в межах справи «Кристина ЛТД проти Литви» [234], виявився яскравим прикладом щодо позиції представника суб'єкта владних повноважень щодо уникнення порушення норм чинних законодавчих актів держави в разі застосування мирного врегулювання справи в суді. У межах цієї справи розглядалося можливе порушення права на справедливий суд, доступу до правосуддя, права власності та інше. Європейський суд з прав людини досліджував, зокрема, норми законодавства Литви, пов'язані із пропозицією позивача укласти мирову угоду під час розгляду справи адміністративним судом. Під час розгляду справи у вказаному суді щодо розгляду скарги на рішення органу, відповідального за Національний парк «Куронська коса», позивач пропонувала укласти мирову угоду, в рамках якої держава мала надати компенсацію за знесення споруд через надання позивачу права оренди. Проте представник суб'єкта владних повноважень відмовився давати згоду на цю пропозицію, оскільки вважав, що така угода буде суперечити законам Литви й інтересам громадськості, правам третіх осіб. Так, згідно зі статтею 52-1 Закону про адміністративне провадження суд не мав права затверджувати мирну угоду в таких обставинах.

Ще одним цікавим рішенням Європейського суду з прав людини, на яке варто звернути увагу, є рішення у справі «Бурмич та інші проти України» [230], де викладена позиція суддів Європейського суду з прав людини щодо проблеми виконання рішень і рішень національних судових органів, охоплюючи суди адміністративної юрисдикції. У зв'язку з тривалим невиконанням Україною

рішень судових органів були запропоновані способи вирішення цієї проблеми. Крім того, висвітлені положення Рекомендації Rec (2004) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 12 травня 2004 року «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту» та результати Брюссельської конференції 26–27 березня 2015 року, де відбулось обговорення щодо поширення ефективних альтернативних методів вирішення спорів. Це свідчить про те, що ще 2017 року Україна виявила зацікавленість у вирішенні проблем адміністративного судочинства й у використанні кращих європейських практик.

Погоджуємося з позицією І. М. Проскурякової, що вказане конкретне рішення Європейського суду з прав людини можна внести до нашого дослідження, оскільки воно вказує на розширення та застосування різних методів врегулювання спорів. Це дає нам підстави розглядати можливість використання цих методів у сфері врегулювання публічно-правових спорів, зокрема у випадках, коли рішення національних судів не виконуються. Однак цю концепцію можна також розглядати критично, враховуючи, що пропозиція позивача щодо застосування альтернативних методів вирішення спору та їхня важливість можуть бути суттєвими лише, допоки не виникне перший випадок компрометації цих методів [219, с. 143].

З метою уникнення таких випадків потрібно об’єктивно оцінювати майбутні наслідки від впровадження практики альтернативного врегулювання спорів, незалежно від того, що може трапитися. Важливо ретельно зрозуміти, що, незважаючи на наявність різноманітних методів вирішення спорів у позасудовому порядку, в деяких випадках можуть виникнути проблеми. Тому розглянемо кілька з них.

Так, прикладом можуть бути випадки, коли в законодавстві відповідної держави нормативно були визначені альтернативні методи врегулювання спору, які були запропоновані адміністративним судом під час розгляду справи, але сторони не скористалися цією можливістю. Аналогічний випадок виник у рішенні Європейського суду з прав людини від 09.01.2018 у справі «Палєвічито

та Дзідзєвічєн проти Литви» [236], де розглядається спір щодо порушення права на захист власності. Перед тим як звернутися до Європейського суду з прав людини, проблема виникла через спір щодо частини земельної ділянки, який виник через неправильне вказання номера будинку в документах на земельну ділянку відповідним фахівцем, і тому справа розглядалась у рамках адміністративного судочинства. Суд пропонував вирішити це питання через позасудове врегулювання спору, проте заявники не погодилися. У підсумку Європейський суд з прав людини не виявив порушень.

Також є приклади рішень, що ілюструють тривалий розгляд спорів, незважаючи на можливість використання альтернативних методів врегулювання спорів. Наприклад, тривалий розгляд спору демонструється в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Джоанну проти Туреччини» [232]. Згідно з внутрішнім законодавством Туреччини сторони можуть вирішити спір досудово або через Комісію з нерухомого майна, або в адміністративному суді. Суддя в цій справі вважав, що було порушено право на справедливий суд через тривалий розгляд справи. Цікаво, що Європейський суд з прав людини не вважав невикористання можливості звернення до адміністративного суду вищої інстанції аргументом проти заявника. Також не було розглянуто можливості позасудового врегулювання спору, про яку взагалі не було згадок у рішенні Європейського суду з прав людини. На нашу думку, такий підхід Європейського суду з прав людини є прогресивним і виправданим, оскільки було витрачено значно більше часу. Звернення заявника до Комісії 2008 року та до Європейського суду з прав людини 2014 року призвело до тривалості судового процесу в 6 років.

Поміж іншого, у справі «Полянська проти Польщі» виявлено схожу ситуацію, але з урахуванням того, що між заявником і відповідачем уже відбулося досудове врегулювання спору, а також було порушено право на власність і тривалий судовий процес. Тривалість процесу на національному рівні становила 12 років [237].

Інше важливе рішення, ухвалене Європейським судом з прав людини від

6 червня 2012 року у справі «Вурцер проти Австрії», що стосувалося права на справедливий суд та розумного строку розгляду справи. У вказаному рішенні було зауважено, що угода про примирення між сторонами спору про відсутність претензій щодо шуму від дискотеки, укладена між сторонами до початку судового розгляду адміністративним судом, не була важливою для порушення режиму спокою в житловому районі [231].

Поміж іншого, потрібно зважати, що Європейський суд з прав людини бере до уваги право на мирне врегулювання конфлікту з державою в своїй практиці ухвалення рішення, через що аналогічне рішення також потрапило до нашого аналізу, хоча, відповідно до позиції адміністративного суду, спір не належав до його юрисдикції.

Так, наприклад справа «Лотер і Лотре проти Болгарії» [235], де актуальність розгляду спору втратила свою силу через обов'язки сторін не використовувати можливість повторного розгляду справи у Великій палаті. У цій ситуації уряд Болгарії та представники асоціації Свідків Єгови підписали мирову угоду після тривалого конфлікту, що мало значний вплив на заявників. Спочатку дії уряду змусили позивачів зазнавати обмежень, а потім, за умови кардинальної зміни владних позицій, створили можливість для заявників завершити розгляд справи в Європейському суді з прав людини через дружнє врегулювання. Варто зазначити, що спір в Європейському суді з прав людини стосувався права на свободу думки, совісті й релігії, права на свободу релігії, заборони дискримінації, релігійних свобод, міжнародних договорів, мирних угод тощо.

Водночас, завершуючи аналіз практики Європейського суду з прав людини, вважаємо за потрібне врахувати кілька інших рішень Європейського суду з прав людини більш загального характеру та тих, що не пов'язані з адміністративними судами, щоб завершити аналіз цієї теми.

Наприклад, у пункті 95 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» зауважується, що міри, які приймає держава-відповідач, повинні спрямовуватись на усунення дисбалансу

та, в разі потреби, впровадження ефективних юридичних способів захисту щодо відповідних порушень. Такі заходи можуть охоплювати врегулювання окремих спорів, наприклад через досягнення мирних угод із заявниками або внесення пропозицій щодо вирішення спору відповідно до вимог Конвенції. Якщо використовується мирне врегулювання, то рішення Європейського суду з прав людини, відповідно, анулюється, як це сталося у справі «ТОВ «Золотий Мандарин Ойл» проти України» [238].

Отже, Європейський суд з прав людини з огляду на це наголошує на потребі не лише у виправленні порушень у публічному управлінні, але й на можливості використання дружнього врегулювання.

У цих умовах дружнє врегулювання спору стає найбільш прийнятним методом вирішення протиріч між сторонами. Можливість досягнення дружнього врегулювання із заявником виступає альтернативою очікуванню наступного рішення за сутністю справи. У своїй Резолюції Res (2002) 59 про практику дружнього врегулювання, а також у заявах конференцій високого рівня, як-от Інтерлакенська (2010 р.), Ізмірська (2011 р.), Брайтонська (2012 р.) та Брюссельська (2015 р.), Комітет Міністрів Ради Європи неодноразово підкреслював пріоритетність практики дружнього врегулювання спорів у справах, схожих до тих, що вже розглянуті Європейським судом з прав людини, де не порушені основні положення Конвенції, а також у разі, коли не потрібні зміни до правових систем держав-учасниць [57, с. 3].

Тобто Європейський суд з прав людини також використовує практику дружнього врегулювання спору. Так, у рішенні Європейського суду з прав людини від 21.02.1975 у справі «Голдер проти Сполученого Королівства» зазначено потребу в безперешкодному доступу до суду, але з певними обмеженнями. Ці обмеження, які встановлюються національним законодавством, охоплюють різноманітні процесуальні обмеження. Проте важливо, щоб ці обмеження не порушували можливість реалізації права на доступ до суду та не зменшували його ефективність. Вирішальне значення повинна мати можливість оскарження дій, що порушують права сторін, без

зайвих перешкод. Це підтверджено в рішеннях таких справ, як «Белле проти Франції», «Міраґаль Есколано та інші проти Іспанії», «Перес де Рада Каванил'ес проти Іспанії», «Белеш та інші проти Чеської Республіки», у яких вказано на важливості забезпечення доступу до суду без штучних перешкод [75, с. 100].

Важливо зазначити, що рішення Європейського суду з прав людини, що стосуються питань, потрібних для вирішення справи, але виходять за межі безпосереднього застосування положень глави 4 та 5 Конвенції про права людини, можуть мати важливе опосередковане значення для альтернативного вирішення спорів. Наприклад, участь перекладача на нарадах може бути важливим елементом процесу, що деталізовано розглядається в рішеннях Європейського суду з прав людини, як у справі «Ермі проти Італії» (п. 68) [233].

Так, на основі викладеного можна стверджувати, що рішення Європейського суду з прав людини є важливим джерелом права для використання можливості досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні. Аналіз досвіду нормативного регулювання в Європейському Союзі альтернативних способів врегулювання адміністративно-правових спорів можна доповнити аналізом рішень Європейського суду з прав людини у справах, зокрема «Палєвічітьо та Дзідзєвічєн проти Литви», «Бурмич та інші проти України», «Джоанну проти Туреччини», «Вурцер проти Австрії», «Полянська проти Польщі», «Лотер і Лотре проти Болгарії», «Кристина ЛТД проти Литви».

Не менш важливим для нормативного регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є вивчення моделей досудового врегулювання спорів у зарубіжних країнах.

На сьогодні в теорії відсутнє однозначне визначення терміна «модель медіації» чи «модель досудового врегулювання спору». Загалом під моделлю медіації розуміють різновиди медіаційних практик, які є найпоширенішими в певній країні, залежно від статусу медіатора, обсягу його прав, предмета спору та рівня зв'язку із судовою системою. Аналіз кожної з моделей медіації є

важливим кроком для всіх учасників процесу, адже дає змогу посереднику вибрати потрібні методи розв'язання конфлікту, а сторонам – розуміти формат процедури та сформулювати власні очікування.

Під час розгляду класифікації медіації Н. О. Турман описує модель медіації як абстрактну структуру примирної процедури, що відображає особливості здійснення медіаційного процесу. Оскільки медіація є багатоаспектним явищем, модель медіації слугує орієнтиром для аналізу та вивчення цього процесу. На основі моделі медіації формуються базові принципи проведення процедури та способи її практичної реалізації [285, с. 160].

Поміж іншого, А. В. Біцай також поділяє схожу думку, розглядаючи модель медіації як абстрактну теоретичну систему, що визначає процедурні особливості проведення примирної процедури через опису основних компонентів: підстав для звернення до процедури примирення (обов'язкова чи добровільна), ступеня взаємодії із судовою системою держави, типу переговорів між сторонами в поєднанні з методикою примирної процедури посередника й обсягу його компетенції під час проведення процедури врегулювання конфлікту. Вивчення моделей медіації має важливе значення як у теорії, так і в практиці, оскільки це дає змогу визначити найбільш прийнятні сфери застосування конкретної моделі медіації. Модель медіації визначає розподіл повноважень посередника та сторін, допомагає сторонам у виборі посередника. За словами вченого, класифікація моделей медіації виконує такі функції, як пізнавальна (глибоке вивчення медіаційного процесу як правового явища, розширення наукових знань), інформаційна (містить значний обсяг інформації про техніки проведення переговорів), аналітична (дає змогу робити висновки про можливість застосування процедури в певній сфері), евристична (допомагає вивчати закономірності використання різних моделей процедури) [37, с. 86].

Поділ моделей медіації на види сприяє кращому розумінню її застосування й осягненню природи та історичного розвитку, дає змогу

розглядати внутрішню логіку та закономірності вибору конкретної моделі посередництва, створює всі умови та можливості для повного узагальнення, систематизації й аналізу всього наукового матеріалу, що стосується досудового врегулювання спору [101, с. 142].

У науковому співтоваристві існує різноманітність поглядів на виокремлення моделей медіації та характеристики кожної з них. У сучасній науці виокремлюють такі моделі медіації: 1) класична, яка має орієнтир на врегулювання проблем (problem-solving або settlement-directed approach); 2) наративна (narrative approach); 3) трансформативна (transformative approach); 4) сімейно-орієнтована (family-focused approach); 5) фасилітативна, яка базується на порозумінні (understanding-based approach); 6) оціночна (evaluative approach) [271, с. 148].

Крім згаданих вище моделей, медіатор О. Н. Іванова визначила ще дев'ять видів сучасного медіаційного процесу: 1) медіація, спрямована на досягнення поставлених завдань; 2) медіація, націлена на укладення договору; 3) медіація відчаю, що характеризується широкими функціями посередника, як-от співробітництво з представниками сторін; 4) директивна медіація, яка застосовується на останніх етапах судового процесу, коли конфліктна ситуація майже безвихідна, а посередник пропонує свій варіант розв'язання спору; 5) фандрайзингова медіація, що спрямована на отримання фінансових доходів; 6) інтегрована медіація, що базується на інтересах і визначенні позицій сторін спору; 7) клієнто-орієнтована медіація, де повноваження сторін ширші, ніж повноваження посередника; 8) гуманістична медіація, яка передбачає мінімальне втручання посередника та відсутність встановлених правил процедури примирення; 9) когнітивно-системна медіація, де медіатор працює лише з позиціями сторін, а не з їхніми почуттями й емоціями [277, с. 34].

Так, всесвітньо визнаною є концепція моделей медіації, розроблена Л. Ріскінім, відома як «Сітка Ріскіна». Автор встановлює основні критерії класифікації медіації на моделі, а саме: 1) залежно від статусу посередника («медіація сприяння», де посередник допомагає сторонам в ухвалені рішень,

або «оціночна медіація», де посередник надає правову оцінку позиціям сторін, консультує їх щодо правових питань); 2) залежно від предмета спору (предмет спору може стосуватися одного конкретного питання або бути широким, охоплюючи кілька сфер суспільних відносин) [17, с. 111].

Згідно з описаними критеріями Л. Ріскін ідентифікував чотири основні моделі медіаційного процесу: 1) оціночна модель, яка має вузький предмет спору, в межах якої посередник допомагає сторонам зрозуміти сильні та слабкі місця їхніх позицій і ухвалити спільне рішення, ретельно досліджує надану сторонами документацію, пропонує компромісні угоди та намагається переконати їх ухвалити його рішення; 2) медіація сприяння, яка має вузький предмет спору, в межах якої посередник ставить сторонам запитання, які допомагають їм краще зрозуміти позиції один одного та знайти спільні інтереси, але не пропонує власного рішення; 3) оціночна медіація, яка має широкий предмет спору предметом, яка діє на засадах оціночної медіації з вузьким предметом, проте посередник додатково наголошує на прихованих інтересах сторін, пропонує рішення з урахуванням цих інтересів і надає консультації, пропонує залучити інших фахівців для врегулювання спору; 4) медіація сприяння, яка має широкий предмет спору, в межах якої посередник працює з інтересами сторін, вивчає надану документацію, але не висловлює власної думки щодо обставин спору. Так, порівняно із медіацією сприяння, яка має вузький предмет, в межах цієї моделі посередник має намір визначити приховані інтереси сторін та за їхньою допомогою повинен допомогти сторонам спору дійти компромісу [17, с. 112].

Також вчена Н. Александер розробила свої власні критерії для поділу моделей медіації на види: а) за взаємодією сторін спору під час переговорів з позиції цілей процедури: позиційні переговори – для досягнення компромісу, інтеграційні переговори – з метою знайти нове, нестандартне вирішення, переговори, що спрямовані на відновлення відносин між сторонами; б) за обсягом функцій посередника в процесі переговорів, а саме: чи посередник втручається в сутність суперечки на рівні своєї організації, чи може оцінити

сутність конфлікту на власний розсуд [1]. Так, вчена виокремлює шість моделей медіації: 1) експертна з високим рівнем втручання посередника-юриста; 2) регулятивна – проведення позиційних переговорів з можливою участю представників сторін; 3) медіація «мудрої поради»; 4) традиційна; 5) фасилітативна – створення медіатором сприятливих умов для переговорів сторін; 6) трансформативна [1].

Роль посередника в процедурі досудового врегулювання спору залишається предметом наукових дискусій. Так, залежно від міри втручання посередника в процес переговорів можна розрізняти дві основні форми процедури медіації: стимулювальну та оціночну. Стимулювальна медіація передбачає обмежені повноваження посередника: у своєму сприянні сторонам під час врегулювання спору посередник повинен керуватися лише варіантами розв'язку, запропонованими самими сторонами. Медіатор не має права давати свою оцінку фактичним і правовим аспектам справи або висловлювати власні пропозиції щодо вирішення конфлікту. У контексті оціночної процедури, повноваження посередника є ширшими: крім контролю за процесом, він може надавати оцінку правовим позиціям сторін, висловлювати свої власні судження щодо положення справи, виявляти недоліки та переваги такої ситуації. Оціночна медіація, крім стандартних методів альтернативного вирішення конфліктів, передбачає спеціальні знання медіатора в галузі права.

І. Г. Ясиновський висловлює свою позицію щодо визначення різних моделей медіації, надаючи наступний перелік відповідно до суб'єктів, які здійснюють медіацію: 1) судова медіація (Канада, Німеччина) – визначається як частина судового процесу та проводиться суддею, який має відповідну підготовку й навички, отримав відповідне доручення та не має повноважень ухвалювати рішення. Угоди за результатом процедури затверджуються судом, а проведення процедури перевіряється в порядку, визначеному законом. Вказаний вид медіації не охоплює право сторін вибирати приватного медіатора для врегулювання спору; 2) адвокатська медіація (Італія), де медіацію проводить особа, яка має право здійснювати адвокатську діяльність;

3) нотаріальна медіація, де роль посередника виконує нотаріус, але ця модель медіації є менш поширеною; 4) професійна медіація (США), де роль посередника виконує особа, яка пройшла спеціальну підготовку у сфері медіації, а її правовий статус регулюється окремим внутрішнім нормативно-правовим актом [316, с. 95].

На наше переконання, найбільш доцільною є класифікація моделей медіації залежно від формального зв'язку процедури із судовим процесом. Так, М. Я. Поліщук визначає основні моделі медіації за вказаним критерієм і виокремлює: 1) приватна або позасудова медіація-процедура, яка є повністю незалежною від розгляду справи в судовому порядку. Сторони самі ініціюють процес і обирають посередника відповідно до загальних вимог законодавства; 2) присудова медіація – це процедура, яка відокремлена від суду як інституції, але пов'язується із судовим розглядом. Вказана модель може мати різні підвиди залежно від функцій, що надаються суду. Так, суддя може рекомендувати сторонам спору врегулювати спір на засадах добровільності, визначати, чи доречним буде використання процедури врегулювання спору для певного спору або навіть спрямовувати сторони до медіації в примусовому порядку; 3) медіація в межах судового розгляду – процедура, яка повністю внесена до судового розгляду справи. Суддя може вбачати перспективу вирішення спору через медіаційний процес і направити сторони до судового посередника. У такому разі медіаційна угода стає юридично обов'язковою, прирівнюється до рішення суду [195, с. 51].

Більшість держав світу, які активно використовують процедури врегулювання спорів, поєднують кілька моделей медіації для вирішення спорів. Тому важливо проаналізувати особливості застосування кожної моделі в кожній конкретній країні.

Медіація в США зародилася на початку 1960-х років і в цій країні вона визнана як спеціальний вид діяльності, спрямований на полегшення процесу пошуку рішень для сторін, які перебувають у конфлікті, за участю третьої сторони. Медіатори в економіці, політиці, бізнесі відіграють важливу роль у

серйозних переговорах, а в країні виходять спеціалізовані видання, як-от «Щоквартальний журнал із медіації», що зосереджені на проблемах медіації. У США функціонує Національний інститут вирішення конфліктів, який активно розробляє нові методи врегулювання спорів, а також функціонують приватні та державні служби посередництва [306, с. 11].

Так, у США функції медіації здійснюють Національний інститут вирішення спорів та Американська арбітражна асоціація, крім того, послуги медіації надають приватні та державні служби медіації [116].

2002 року законодавці ухвалили законопроєкт, спрямований на регулювання процедури медіації, який отримав назву «Модельний закон США про медіацію». Цей закон передбачав запровадження програм судової медіації у всіх штатах, які охоплювали широкий спектр моделей, починаючи від добровільних і закінчуючи обов'язковими. Підґрунтям для законодавства також стали місцеві нормативно-правові акти, як-от «Правила посередництва, що застосовуються в федеральному суді західного округу штату Мічиган». Уніфікований закон США «Про медіацію» об'єднав близько 2,5 тисяч різних законів, які регулювали посередництво в різних штатах, визначивши основні терміни та поняття, що стосуються процедури медіації [20].

Так, у США медіація являє собою добровільний процес, під час якого медіатор допомагає сторонам конфлікту спробувати добровільне врегулювання спору. У центрі уваги медіації зазвичай перебувають міжособистісні аспекти переговорів. В Америці судді часто вдаються до медіації, оскільки вони вважають, що альтернативні методи вирішення конфліктів є ефективнішими, ніж розгляд справи у суді [109, с. 90].

Так, у федеральних судах США перед розглядом справи в суді зазвичай влаштовується спроба врегулювання спору через примирну конференцію або медіацію, залежно від штату. Приватна медіація є поширеним явищем і передбачає згоду всіх сторін. Один із ключових моментів успіху, як визначено, це повідомлення медіатора під час першої зустрічі про те, що позивач може контролювати результат позову в цей день, але вказана можливість буде

втрачена, якщо справа потрапляє до суду, де вирішення буде в руках третіх осіб-суддів. Ще одним важливим аспектом процедури медіації для представника й клієнта є можливість укласти мирову угоду в день переговорів Так, посередник повинен чітко визначити цілі переговорів із самого початку. Часом посередник організовує попередню телефонну конференцію, щоб упевнитися, що позивачі, юристи та інші сторони розуміють, які результати можна очікувати від процедури. Позивачі можуть скористатися послугами посередництва, щоб зазначити про порушення своїх прав і пояснити свої відчуття щодо цього. Важливо, щоб інша сторона вислухала позицію позивача й усвідомлювала, що визнання такого порушення дійсним не означає визнати свою відповідальність [93, с. 462].

Отже, модель медіації в США є, власне, професійна, яка представлена як державними, так і приватними службами медіації [316, с. 94].

Навіть незважаючи на активний розвиток медіаційних процедур у США, Канада звернулася до процедури мирного врегулювання спору лише в 1990-х роках. Досить довго процедура мирного врегулювання спору із медіатором використовувалася лише як засіб врегулювання колективних та приватних спорів у сфері трудових правовідносин. Використання посередництва в інших правових спорах зумовлювало виникнення протиріч із правовою культурою канадців, які віддавали пріоритет традиційним судовим процесам. Крім того, суди визначали обмеження на проведення примирних процедур сторонами, що призводило до негативних відносин між ними. Виникла потреба в пошуку альтернативних судовому процесу методів вирішення спорів, і медіація стала розглядатися як оптимальний варіант врегулювання адміністративних, екологічних, сімейних, цивільних, комерційних конфліктів і справ щодо банкрутства. Завдяки ініціативам громадян з’явилися громадські центри, які проводили врегулювання місцевих конфліктів. Згодом було створено мережу, що об’єднувала програми медіації для вирішення конфліктів між сусідами та в межах спільнот. Перший пілотний проєкт з медіації був реалізований у цивільних і комерційних справах. Для цього проєкту було задіяно близько 500

судових справ, половина з яких була вирішена через медіації, а решта – традиційно через судовий процес. Кількість укладених угод про примирення в обох випадках була приблизно однакова, що свідчило про те, що можна укласти угоду про примирення на різних етапах судового процесу, навіть без участі сторін у переговорах [196, с. 68].

Національні правила медіації Інституту альтернативного вирішення спорів, які не є законодавчим актом, визначають медіацію як процес залучення третьої незацікавленої сторони для допомоги у врегулюванні спору, виключно із арбітражем [305, с. 178].

У законодавстві Канади відсутні встановлені вимоги щодо освіти для медіаторів або органу, який би регулював їх сертифікацію. У багатьох провінціях були ухвалені нормативно-правові акти щодо впровадження медіації в судову систему. Наприклад, у провінції Британська Колумбія встановлено, що медіація є обов'язковою, якщо одна із сторін запропонувала іншій стороні участь у ній. У Саскачевані обов'язкова медіація застосовується у всіх цивільно-правових суперечках, крім сімейних, які розглядаються судом. У провінції Альберта суд має право спрямувати сторони цивільно-правового спору на медіацію на будь-якому етапі судового розгляду. У провінції Онтаріо з 1999 року працює Програма обов'язкової медіації, яка сприяє вирішенню спорів через проведення медіації. Згідно з положеннями Цивільного процесуального кодексу провінції Онтаріо в кожному окрузі провінції функціонує місцевий комітет медіації, членів якого призначають органи прокуратури. Склад комітету охоплює юристів, професійних медіаторів, представників народу, адміністративний персонал суду та суддю, якого призначає Вищий суд Онтаріо. Місцевий комітет медіації відповідає за ведення реєстру медіаторів, здійснює контроль за їх діяльністю та притягує медіаторів до дисциплінарної відповідальності [188, с. 7].

Незважаючи на те, що в Канаді немає окремого закону, що регулює медіацію, вона існує в межах правової та судової системи країни. Підтримка медіації зі сторони судової системи обумовлена її відомими перевагами:

медіація є економною, швидшою і, у деяких випадках, ефективнішою, ніж судовий процес. У деяких провінціях медіація є добровільною процедурою, тоді як, наприклад, в Онтаріо вона є обов'язковою перед судовим процесом. Так, організація та проведення медіації відрізняються залежно від форми державно-територіального устрою. Оскільки нормотворча влада поділена між федерацією та провінціями, підхід законодавця до медіації в кожній провінції має свої особливості. У Канаді існують всі три моделі медіації: приватна, присудова та судова, кожна з яких є ефективною на відповідній території. Незважаючи на те, наскільки деталізовані правові норми, процедурні правила визначаються сторонами, що робить медіацію гнучкою та неформальною [196, с. 70].

У Канаді медіаційна угода рівнозначна цивільному договору й має юридичну силу, тому не потребує судового затвердження. Однак для поширення медіації державні органи впроваджують заходи якісного відбору посередників за умови фінансової підтримки сторін [196, с. 70].

У канадському законодавстві щодо нормативного регулювання медіації існують певні недоліки, хоча все ж наявні нормативно-правові акти, які регулюють медіаційний процес в окремих сферах, наприклад Федеральний закон Канади «Про медіацію з питань сільськогосподарських заборгованостей» від 1997 року. Проте на практиці на території держави діє Інститут альтернативного вирішення спорів, який є державною некомерційною організацією та здійснює свою діяльність з метою розвитку та поширення послуг з досудового врегулювання спорів у Канаді [305, с. 145].

В Австралії процес інтеграції медіації в правову систему почався завдяки ініціативам судів у 1980-х роках. Спочатку на рівні федерації увага до медіації з'явилася 1991 року з ухваленням Закону про суди (медіація і арбітраж), яким було внесено зміни до Акта про сімейне право від 1975 року та Акта про федеральний суд Австралії від 1976 року. Вказаним законом було надано можливість на федеральному рівні проводити медіацію в сімейних і деяких інших конфліктах [144].

До нещодавнього часу в Австралії була відсутня національна система акредитації для медіаційних організацій, але Національна конференція з медіації в травні 2006 року зумовила початок формування національних стандартів акредитації. Медіатори тепер визнають потребу в професійній акредитації. У країні діє значна кількість організацій медіації, але клієнти часто не можуть отримати гарантії якості [129, с. 74].

Сьогодні в Австралії діє національна система акредитації для медіаторів, спрямована на забезпечення однакового підходу до підготовки медіаторів. Частою проблемою є зловживання процесом медіації однією зі сторін, коли під час неуспішної медіації особа дізнається інформацію, яку потім може використати як доказ у свою користь у суді. Щоб запобігти цьому, в законодавстві Нового Південного Уельсу введені штрафні санкції проти сторін, які зловживають процесом медіації в такий спосіб [26].

У рамках програм судової медіації в Австралії мирні процедури здійснюються за участю приватних посередників, яких сторони обирають самостійно зі спеціально створених списків, що складаються в судах [141, с. 111].

В Австралії медіація використовується в цивільних, комерційних, сімейних, публічно-правових, трудових та інших сферах [160]. Суд може направити сторони на медіацію будь-коли до винесення рішення, але це зазвичай відбувається перед судовим розглядом справи. Важливо, що судді можуть винести рішення лише за окремими аспектами спору, а потім відправляти сторони на медіацію. Якщо сторони не досягнуть згоди під час процесу медіації, вони можуть вирішити відновити судовий процес, після чого суддя продовжить розгляд справи в звичайному порядку. Цікаво, що в Новому Південному Уельсі, одному з найбільших штатів Австралії, усі висловлені та будь-які зізнання, зроблені під час медіації, не можуть бути прийняті як докази в будь-якій справі, що розглядається в будь-якому суді [144].

Відповідно до статті 3 Закону Австралійської столичної території № 61 від 1997 року «Про медіацію» термін «медіативні збори» визначено як зустріч

осіб, між якими є спір, і посередника з метою врегулювання спору за допомогою медіації, охоплюючи будь-які дії з метою організації такої зустрічі незалежно від її успішності або ухвалення рішень щодо будь-яких питань чи проблем, що виникають на цих зборах [305, с. 156].

Отже, в Австралії практикують приватну, присудову та судову медіацію, але найбільш популярною залишається приватна медіація [305, с. 158].

Створення інституту медіації в Англії та Уельсі розпочалося 1999 року внаслідок радикальних реформ у цивільному судочинстві, що стали відомі як «реформи Вулфа». Ці реформи запровадили правила цивільного процесу з метою полегшення, прискорення та зменшення конфліктності цивільних судових процесів. З того часу сторони конфлікту мали розглядати можливість альтернативного врегулювання спору як на початковому етапі, так і під час усього судового процесу. Якщо сторони ігнорували можливість альтернативного вирішення спору, суд мав широкі повноваження зобов'язати таку сторону сплатити частину або всі судові витрати опонента, незалежно від результатів розгляду основного позову. Це спричинило значні зміни в правовій культурі Великої Британії, у результаті яких використання методів альтернативного врегулювання спору, зокрема медіації, стало загальноприйнятим і очікуваним явищем [80, с. 59].

У Великій Британії функціонує класична модель медіації, в якій сторони спору, за згодою відповідних державних установ, намагаються вирішити свої розбіжності поза сферою правосуддя, залучаючи до цього процесу третіх осіб, які найчастіше є представниками громадських організацій. У разі успішної медіації винна сторона компенсує завдану шкоду в тій формі, яка відповідає потребам потерпілого, це може бути вибачення, фінансова компенсація, виконання суспільно корисних робіт або інші способи відшкодування [181, с. 146].

Поміж іншого, вважаємо за доцільне звернути увагу на спосіб просування альтернативних методів врегулювання спорів серед населення Великої Британії, який було реалізовано за допомогою створення громадської

організації. 2004 року Королівська судова служба відкрила «гарячу телефонну лінію» з наданням послуг врегулювання спорів, яка в подальшому була перейменована на «Цивільний каталог медіаторів». Ця служба спочатку була спрямована на осіб, які бажали застосувати процедуру медіації, але зазнавали фінансових труднощів. На сьогодні ця служба надає послуги медіації по телефону, має власний вебсайт, де доступний список медіаторів. Особа, яка зацікавлена, може отримати консультацію, оцінку претензії та список медіаторів, які можуть вирішити питання (вартість послуг медіатора є фіксованою). Щодо сфер застосування медіації у Великій Британії, то вказана процедура використовується для вирішення різних видів конфліктів: сімейних, цивільних, комерційних (включно із патентними спорами та суперечками у сфері торговельних знаків), корпоративних, дрібних позовів, певних видів публічно-правових спорів і кримінально-правових, в яких залучені неповнолітні. Згідно з інформацією Міністерства юстиції значна частина вирішення дрібних позовів здійснюється за допомогою електронних засобів (до 96 % – по телефону та іншими подібними засобами) [144, с. 78].

В Англії законодавство з цивільного процесу, що було ухвалене 1998 року, заохочує сторони конфлікту вирішувати його, починаючи з моменту подання позову й до розгляду справи за сутністю, за допомогою альтернативних методів врегулювання суперечок або через прямі переговори. Судова система Великої Британії змушує сторони вирішувати спір за допомогою медіації, з одного боку, вимагаючи від сторін спору обміну аргументами та доказами, а з іншого – через систему сплати судових витрат за кожен етап розгляду справи: від подання позову до розгляду сутності справи. Інакше кажучи, чим довше сторони уникають застосування альтернативних методів вирішення суперечок, тим більші судові витрати вони мають сплатити. Запровадження програми цифровізації судової системи, яка стимулює використання альтернативних методів вирішення суперечок, надало розвитку медіації новий поштовх. У липні 2023 року уряд Великої Британії ухвалив важливе рішення про впровадження медіації як вагомої складової підготовки

справи до судового розгляду в тих справах, де сума позову не перевищує 10 000 фунтів стерлінгів, що становить близько 80 % справ малозначного характеру [161].

Поміж іншого, крім судової медіації, в Англії широко використовується поліцейська медіація. Спочатку вказаний метод застосовувався лише у випадках, пов'язаних із неповнолітніми, проте з часом були створені програми, що охоплюють осіб у віці старше 17 років. Сутність поліцейської медіації становить те, що правоохоронні органи, перед тим як ухвалити рішення про порушення кримінальних справ, передають матеріали справи до служби медіації, в яку входять працівники служби пробації, представники громадських організацій та поліцейські. Ця служба організовує та проводить процедуру примирення, яка полягає в зустрічі медіатора зі сторонами спору для пошуку компромісу. Однак спільна зустріч не завжди є обов'язковою та може передувати попередня угода про компенсацію збитків потерпілому. У разі успішно проведеної поліцейської медіації поліція може відмовитися від кримінального переслідування, обмежившись офіційним або неофіційним попередженням. У разі невиконання угоди медіації потерпілий має право на юридичну допомогу з метою звернення до цивільного суду з позовними вимогами [181, с. 145–146].

Відповідно до положень статті 21 Закону Франції від 8 лютого 1995 року № 95-125 «Про організацію судів і цивільного, кримінального та адміністративного процесу» медіація визначається як будь-яка організована процедура, незалежно від її назви, за допомогою якої дві або більше особи прагнуть досягти компромісу з метою мирного врегулювання свого спору за допомогою третьої особи, посередника, обраного сторонами або призначеного суддею, що розглядає справу, за їхньою згодою [14].

Важливо зазначити, що процес медіації у Франції охоплює чотири основних етапи: 1) підготовчий етап, що передбачає обмін інформацією між прокурором та асоціацією; 2) етап аналізу конфлікту й попередня робота зі сторонами; 3) безпосередня процедура примирення (медіація) й укладення

угоди; 4) заключний етап, що охоплює завершення справи. Після проведення вказаних етапів асоціація або приватний медіатор надає звіт прокурору про процес медіації та його результати [72, с. 130–131].

Так, згідно із статтею 21-2 Закону Франції «Про організацію судів і цивільного, кримінального та адміністративного процесу» медіатор має виконувати свої обов'язки безупереджено, компетентно й ретельно. Крім того, відповідно до статті 21-3 цього Закону процедура медіації здійснюється з дотриманням принципу конфіденційності, якщо сторони не домовилися про інше. За винятком випадків, коли конфлікт стосується громадського порядку або захисту інтересів дитини чи фізичної або психологічної недоторканності особи, а також у разі потреби в розкритті інформації з угоди сторін для її реалізації або виконання [14, с. 153–158].

Відповідно до статті 22 Закону Франції «Про організацію судів у цивільному, кримінальному та адміністративному процесі» суддя має можливість призначити судового медіатора для проведення процедури медіації на будь-якій стадії судового розгляду, включно із розглядом справи у спрощеному порядку, за умови згоди сторін. Суддя не може призначати медіатора для проведення медіації у справах, що стосуються розлучення та роздільного проживання подружжя.

Відповідно до статті 131-1 Цивільного процесуального кодексу Франції суддя, який розглядає справу, може призначити третю особу, згідно із взаємною згодою сторін, з ціллю вислухати їхні погляди та допомогти їм у досягненні мирного вирішення конфлікту. Згідно зі статтею 131-2 кодексу медіація може охоплювати весь конфлікт повністю або лише його окремі аспекти. Виконання медіаційної процедури не обмежує повноважень судді, який може за потреби застосувати інші заходи. Термін початкової медіаційної процедури не може перевищувати трьох місяців, проте цей строк може бути один раз продовжений за поданням посередника на той самий період. Медіатором може бути призначена як фізична, так і юридична особа [297].

Також застосування медіації визначене статтею 373-2-10 Цивільного

кодексу Франції, а саме передбачено, що у разі конфліктів суд приймає заходи з метою мирного врегулювання питань між сторонами. Для сприяння бажанню батьків до згуртованого виконання батьківських обов'язків суд може запропонувати медіацію, а якщо батьки згодні, призначити медіатора для сім'ї [296].

У Франції застосовується модель відома як «делегована медіація». Послугу примирення надають асоціації, що супроводжують потерпілих, та приватні посередники, які отримали акредитацію від місцевого прокурора й уклали договір з Міністерством юстиції. Узгодження програм примирення та взаємодія між надавачами послуг і прокурорами відбуваються на місцевому рівні. Робота асоціацій і приватних посередників фінансується за рахунок центральних фондів, як-от державний або місцевий бюджет. Послуга медіації надається учасникам безкоштовно, але варто зазначити, що більшість медіаторів працюють на волонтерській основі. Багато медіаторів, які діють у асоціаціях, отримали відповідну підготовку, хоча це не є потрібною вимогою, оскільки якість послуг примирення впливає на акредитацію асоціації та її фінансування [283, с. 166–170].

Медіація являє собою важливий елемент системи права Австрії. 2004 року було ухвалено Федеральний закон про медіацію в цивільних справах, який відповідає моделі широкого й деталізованого нормативно-правового регулювання медіації. Законодавство Австрії не лише встановлює правила, а й надає повноваження. Законодавство Австрії більше спрямоване на регулювання діяльності медіаторів, ніж на процедуру медіації. Закон також не встановлює терміни проведення медіації, але ці терміни можуть бути визначені в угоді, що, очевидно, залежить від складності конфлікту. Згідно з австрійським законодавством медіація може відбуватися на підставі угоди про проведення медіації або рішення суду, яке зобов'язує сторони провести цю процедуру. У договорі про медіацію сторони детально визначають предмет медіації, обирають медіатора та встановлюють спосіб його вибору. Медіація може проводитися як перед ініціюванням судового процесу за згодою сторін, так і під

час судового розгляду. Ініціатива щодо проведення медіації може виходити як від сторін конфлікту, так і від органів, які розглядають справу. Угода про проведення медіації укладається в письмовій формі, а процедура медіації розпочинається з дня її підписання. Проте в Австрії медіаційна угода, якщо вона була укладена під час судового провадження, повинна бути затверджена в суді, хоча результати досудового врегулювання спору не потребують судового схвалення [298, с. 57].

Австрія виділяється серед інших країн деталізованим нормативним регулюванням багатьох аспектів процедури медіації. Згідно з Федеральним законом Австрії «Про медіацію у цивільних справах» особи, які досягли 28-річного віку, мають професійну кваліфікацію та є надійними, можуть бути зареєстровані в списку медіаторів, після того як забезпечать цивільно-правову відповідальність. Медіатор повинен мати відповідну освіту, знання та підготовку, які охоплюють правові та психосоціальні аспекти. Оцінка кваліфікації враховує навички й знання, які є типовими для психотерапевтів, клінічних психологів, медичних психологів, адвокатів, нотаріусів, прокурорів, суддів, економістів, соціальних працівників, бізнес-консультантів та інших фахівців. В Австрії базова підготовка медіаторів чітко регулюється відповідно до статті 29 Закону «Про медіацію у цивільних справах». Теоретична частина навчання повинна займати від 200 до 300 годин, а практична частина охоплює тренінги та практичні семінари з використанням технік медіації за допомогою рольових ігор [16, с. 94].

Так, у Австрії застосовується модель широкого та деталізованого нормативного регулювання медіації. Основним завданням такого детального нормативного регулювання є забезпечення чіткої правової підтримки в цій сфері (включно із відмежуванням медіації від інших юридичних послуг) і захист прав споживачів, сприяння розвитку інституту посередництва [316, с. 95].

Початок розвитку медіації в Німеччині був не таким, як у інших країнах, оскільки ініціатива впровадження медіації в правову систему Німеччини

належить соціологам, кримінологам, а також певним суддям і соціальним працівниками. Так, з 1 січня 2000 року федеральний уряд Німеччини ввів параграф 15а Вступного закону до Цивільного процесуального кодексу, який надає дозвіл землям Німеччини запровадити обов'язкову медіацію щодо конкретних цивільно-правових спорів [2, с. 180].

Упродовж тривалого періоду посередники в Німеччині під час своєї діяльності керувались положеннями відповідного галузевого законодавства, яке сприяло мирному врегулюванню конфліктів або укладенню угод між сторонами в межах судового процесу, а профільний нормативний акт був відсутнім. У подальшому, в липні 2012 року, набув чинності Закон Німеччини «Про підтримку медіації та інших процедур позасудового врегулювання спорів» [11], ухвалений на виконання Директиви Європейського парламенту від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС «Про деякі аспекти медіації в цивільних і комерційних справах». Крім того, німецькі медіатори використовують Європейський кодекс поведінки медіаторів як рекомендаційний акт під час здійснення своєї діяльності.

Закон Німеччини «Про підтримку медіації та інших процедур позасудового врегулювання спорів» розрізняє три види медіації: 1) стандартна позасудова медіація, яку ініціюють сторони спору; 2) позасудова медіація, яку ініціює суд; 3) медіація під час консультації з правових питань. Ця класифікація підкреслює значення медіації в контексті волі сторін, ініціативи суду та порад адвоката, а також її взаємодію з правовою системою Німеччини. Крім того, фахівці виокремлюють процедуру присудової медіації, що регулюється цивільним процесуальним законодавством [2].

Так, експериментальні ініціативи щодо впровадження судової медіації в Німеччині, коли судді діяли як посередники, не принесли очікуваних результатів. Тому з 2013 року приватне посередництво стало основним методом альтернативного врегулювання спорів у Німеччині, врегульованим законодавством. Однак цивільне процесуальне законодавство Німеччини визначає окрему посаду – суддя з укладення мирових угод, який

уповноважений проводити процедуру, схожу до конференції з мирного врегулювання спору або медіації. Проведення суддею таких переговорів повністю відокремлене від судового розгляду та здійснюється суддею, який у подальшому судовому процесі не може ухвалювати рішення у справі, якщо сторони не врегулювали спір у позасудовому порядку. На відміну від медіатора суддя з укладення мирових угод може оцінювати юридичні аргументи та надавати сторонам пропозиції щодо врегулювання спору. Крім того, суддя може видати розпорядження про проведення медіації, яке буде виконуватись приватним посередником. Поміж іншого, медіація, яка проводиться в межах судового процесу, є виключенням із загальних правил для німецького законодавства. Як наслідок, медіація в Німеччині ще не досягла повноцінного розвитку, проте практичні навички посередників запроваджуються в роботу судів. На практиці сторони спору не зобов'язані користуватися послугами приватних медіаторів, але в межах розгляду справи сторін спору активно переконують спробувати врегулювати спір через примирення. З огляду на це використання послуг медіаторів у Німеччині менше, ніж у інших країнах Європи, а професія медіатора досі не врегульована на належному нормативному рівні [94, с. 15–16].

Італія вважається провідною країною у сфері обов'язкової досудової процедури досудового врегулювання цивільних і комерційних спорів. У вказаній країні розроблено систему податкових привілеїв і примусових заходів для посилення активності учасників спору щодо реалізації свого права в досудовому врегулюванні спору. З метою зменшення навантаженості на судову систему та зменшення накопичення багатьох справ 2010 року було видано законодавчий указ № 28/2010, який передбачав проведення обов'язкової медіації до звернення із позовом до суду. Водночас уже 2012 року Конституційний суд Італії визнав неконституційним вказане положення про обов'язкове проведення медіації. У подальшому 2013 року на нормативному рівні було запроваджено обов'язкову попередню медіацію для окремих цивільних і комерційних справ, водночас передбачено, що сторони спору

отримують правову допомогу від юриста, а медіаційна угода матиме юридичну силу [122]. Так, на сьогодні в Італії обов'язкова медіація застосовується щодо земельних конфліктів, спорів щодо комунальних послуг, сімейних спорів і спорів щодо оренди майна [49].

Додатково доцільно наголосити, що, крім ситуацій, коли медіація передує судовому процесу (відома як медіація за законом), суддям надається право направляти сторони на медіацію своїм рішенням (відома як медіація за рішенням судді). Італія активно сприяє використанню альтернативних методів врегулювання спорів, включно медіацією, через введення фінансових санкцій за відмову від участі в медіаційному процесі. Наприклад, суддя може стягнути зі сторони, яка без вагомих причин відмовляється від попередньої медіації, додаткову суму, що за розміром відповідає сумі судового збору. Крім того, якщо судове рішення в певній справі повністю збігається з офіційною пропозицією медіатора щодо врегулювання спору, від якої ця сторона раніше відмовилася, суддя може відмовити в стягненні судових витрат зі сторони, на користь якої було ухвалене рішення, та навіть стягнути до бюджету додаткову суму, що дорівнює судовому збору [293, с. 164].

Поміж іншого, з 2004 року в Італії діє Законодавчий Декрет № 5, який визначає медіацію як процедуру під час вирішення корпоративних і багатьох фінансових спорів. Відповідно до вказаного Декрету, якщо у договорі між сторонами або внутрішніх документах компанії передбачена процедура досудового врегулювання спору, суд не розглядатиме справу, доки сторони не виконають медіаційну процедуру. У законі також встановлені вимоги до проведення медіації, зокрема конфіденційність процедури, незалежність медіатора та неприпустимість використання в судовому процесі інформації, отриманої під час медіації. Італія спонукає сторони конфлікту до медіаційного процесу, оскільки всі угоди та документи, ухвалені в результаті медіації, звільняються від оподаткування [99, с. 84].

Водночас на нормативному рівні в Італії визначено чотири різновиди медіації: 1) добровільна (з ініціативи учасників судового процесу); 2) судова (з

ініціативи суду на будь-якому етапі судового розгляду, але перед фінальними доповідями сторін); 3) договірна (коли звернення до медіації випливає з умов комерційного контракту між сторонами чи зі статуту компанії); 4) обов'язкова (коли звернення до медіації передбачено законом і є вагомою умовою для подання позову до суду). Для кожного із вказаних різновидів передбачається обов'язкова попередня зустріч, під час якої посередник разом зі сторонами спору та їхніми юристами пояснює їм сутність і порядок процедури. Під час цієї першої зустрічі медіатор дає змогу сторонам та їхнім представникам висловити свої погляди, розпочати медіаційний процес і, в разі позитивних результатів, продовжити врегулювання спору [159].

На сьогодні в Італії відсутні приватні медіатори, які працюють самостійно, адже всі приватні медіатори повинні бути членами певного об'єднання, яке може бути як приватним, так і державним, проте це не має впливу на їхній статус або обсяг функцій. Ці об'єднання мають бути обов'язково зареєстровані в Міністерстві юстиції Італії. На сьогодні в Італії існує 779 таких об'єднань. Цікаво, що приватні організації, які надають послуги з медіації, продемонстрували найкращі результати [110, с. 6].

Отже, загалом у Італії процедура медіації виглядає так: після подання запиту на проведення медіації до відповідної організації призначається посередник і встановлюється дата першої зустрічі між сторонами. Позивач повідомляє іншу сторону про запит і дату проведення зустрічі. Посередник працює над пошуком способів досягнення мирного врегулювання конфлікту. У разі досягнення угоди посередник складає протокол, який підписують обидві сторони разом з ним. У разі якщо сторони не досягли компромісу, посередник має право запропонувати вирішення спору. У протоколі, що містить опис пропозиції, фіксується відмова однієї із сторін брати участь у медіації. Неучасть однієї із сторін у медіації без важливих причин може бути врахована суддею як доказ у подальшому судовому розгляді справи [316, с. 94].

У Фінляндії застосування процедури досудового врегулювання спору має довготривалу історію. Початкове впровадження судової медіації відбулося за

допомогою Закону про медіацію в судовому порядку, ухваленого 2005 року, а також за допомогою змін до Сертифікаційного врегулювання спорів у судах. У Фінляндії виокремлено дві моделі медіації: судова та позасудова, яка здійснюється незалежним приватним медіатором. Судова медіація є добровільною процедурою для сторін, якою керує суддя, з метою досягнення сторонами самостійного вирішення спору. Ефективність медіації під час врегулювання спорів у Фінляндії помітна ще з 1993 року, тому це зумовило законодавче оновлення для підтримки цього альтернативного методу вирішення спорів [94, с. 33].

2011 року нові закони внесли сучасні положення до нормативного регулювання медіації в країні згідно з директивами та рекомендаціями Європейського Союзу. У країні діють дві процедури врегулювання спорів: сприяння врегулюванню в судовому процесі та медіація при суді. Судді можуть пропонувати мирне врегулювання під час підготовки справи до розгляду чи вже у процесі запропонувати медіацію з власної ініціативи. Сторони також можуть подати заяву про проведення медіації до або під час розгляду справи судом, хоча досудова медіація залишається добровільною. У Фінляндії адвокати зобов’язані сприяти найкращому вирішенню справи та враховувати право на використання альтернативних методів врегулювання спорів. Початок присудової медіації потребує згоди всіх сторін, і ця процедура є добровільною під супроводом судді. Суд вирішує, чи потрібно проводити медіацію в межах конкретної справи. У Фінляндії судді-медіатори проводять медіацію безкоштовно, враховуючи великий попит на цю процедуру та традиції мирного врегулювання спорів. До того ж судді у Фінляндії проводять медіацію в судах, а сторони можуть скористатися цією моделлю медіації навіть у випадках, коли справа не зареєстрована в суді. Модель медіації у Фінляндії є унікальною в Європі та пов’язана із значним попитом на цю процедуру. Сторона, яка безпідставно відмовляється від участі в процедурі, може зазнати серйозних санкцій – оплату судових витрат після завершення судового розгляду. Проте під час медіації сторони несуть власні витрати й не вимагають від іншої

сторони повної оплати за процедуру [94, с. 17–18].

Наприклад, відповідно до законодавства Фінляндії, що регулює медіацію, у фінській судовій практиці лише суддя того суду, де було порушено справу, може виступати в ролі медіатора, і після цього він не має права розглядати цю справу на судовому засіданні. Коли клопотання про медіацію задовольняється, судовий процес припиняється на час проведення примирної процедури, яка триває стільки часу, скільки сторони визначають як потрібний. Згідно з дослідженнями медіація у Фінляндії не є платною, оскільки судді-посередники проводять медіацію на безоплатній основі й не вимагають оплати за медіаційні послуги, тому близько 68 % справ у фінських судах завершуються урегулюванням спорів [165, с. 78].

Вчений Л. Ф. Кривачук пропонує власний підхід до розподілу на етапи процес становлення та розвитку інституту медіації в Польщі, який може бути охарактеризований так: 1) перший етап (1995–2004 рр.): у цей період відбувалося формування основних принципів і створення інституцій у галузі медіації; 2) другий етап (2005–2014 рр.): упродовж цього часу відбувалася розробка стандартів і розвиток мережі центрів та інших установок з медіації; 3) третій етап (2015–2024 рр.): на цьому етапі відбувався розвиток технологій у сфері медіації та покращення професійної підготовки медіаторів. Згідно з основною метою медіації та поглядами представників польської науки медіація вважається методом мирного вирішення конфлікту через добровільні переговори за участю нейтрального та неупередженого посередника. Цей процес сприяє досягненню згоди між сторонами. У Польщі медіація є добровільним методом вирішення конфліктів, який здійснюється на основі договору про медіацію або судового рішення про спрямування на медіацію [135, с. 144].

Значну роль у впровадженні медіації в Польщі відігравали різні організації, як-от Польський центр медіації, Соціальна рада з альтернативних методів вирішення спорів і конфліктів, Товариство сімейних медіаторів та Польське товариство професійних медіаторів. На рівні процесу

інституціоналізації медіації важливим етапом було розроблення стандартів її проведення. Ці стандарти охоплювали широкий спектр аспектів, охоплюючи норми для роботи медіаторів у кримінальних справах та справах, пов'язаних з неповнолітніми, навчальні стандарти для медіаторів, принципи проведення медіації та поведінку медіатора, а також норми для медіації в школах та інших освітніх установах [135, с. 148–149].

1992 року в Польщі почалося становлення медіації, коли представники Управління Узгодження Сенату разом з представниками Управління Головного Товариства Пенітенціарної Опіки відвідали німецький центр медіації в Кельні, де ознайомилися з роботою німецьких центрів медіації, зокрема тих, що спеціалізувалися на справах неповнолітніх, які порушили закон. Як результат, вказана поїздка та набутий досвід зумовили заснування Ініціативної групи з впровадження медіації в Польщі в грудні 1995 року при Управлінні Головного Товариства Пенітенціарної Опіки. Одним із основних завдань Ініціативної групи було запровадження медіації як окремого правового інституту в польській юстиції. Після 1995 року в усій країні з'явилися центри з експериментальною програмою медіації. Ініціативна група активно працювала над внесенням відповідних змін до процесуального законодавства, які були ухвалені 1997 року. Крім того, в рамках діяльності Ініціативної групи регулярно проводилися навчальні заходи, де виступали провідні німецькі фахівці для тих, хто бажав стати медіатором [197, с. 255–258].

У сучасній Польщі медіація регулюється на рівні законодавства та активно використовується [172].

Процедура медіації застосовується в широкому спектрі сфер, охоплюючи кримінальні, цивільні, сімейні, трудові, господарські спори. Хоча не існує єдиного закону, що б регулював процедуру медіації, правове забезпечення цього інституту та статусу медіаторів забезпечується за допомогою значної кількості підзаконних нормативних актів і відповідних положень у процесуальних кодексах. Крім того, правове регулювання медіації відбувається через міжнародні правові акти.

Поміж іншого, поширенню популярності застосування медіації, а також підвищенню довіри громадян до такої процедури сприяє Польський Центр Медіації та Міністерство Юстиції. Наприклад, на вебсайті Польського Центру Медіації доступна корисна інформація щодо процедури медіації, її переваг, умов направлення спору на розгляд медіатора, а також нормативно-правові акти, які регулюють застосування медіації загалом і в різних сферах. Крім того, на сайті представлено перелік і контактні дані всіх відділень та філій Центру Медіації, а також список медіаторів у кожному відділенні й філії [199].

Також у листопаді 2009 року був створений Департамент прав людини при Міністерстві Юстиції, і з того часу медіація перейшла під його компетенцію. У міністерстві діє консультативний орган – Громадська Рада з питань Альтернативних Методів Розв'язання Конфліктів та Спорів [21]. Основне завдання Ради – поліпшення процедури медіації в Польщі. Крім того, Рада аналізує та стандартизує міжнародні акти з питань медіації, а також розробляє відповідні внутрішні документи (наприклад, Кодекс етики польських медіаторів від 19 травня 2008 року [13] та Стандарти щодо підготовки медіаторів, затверджені Радою 29 жовтня 2007 року) [18].

Отже, у Польщі медіація стала високорозвиненим правовим інститутом і одним з ефективних альтернативних методів вирішення конфліктів і спорів. Медіація застосовується в кримінальних, цивільних, сімейних, господарських справах, а також широко використовується у сфері соціальної роботи. Загалом досвід правового регулювання та практики медіації в Польщі є цінним для України, проте його впровадження потребує врахування внутрішніх особливостей [135, с. 149].

Посередництво активно застосовується в Словенії. У країні існують безкоштовні програми сімейної медіації, що співпрацюють із судами, а також доступні схеми медіації для цивільних і комерційних справ за доступною ціною. У зв'язку з меншими витратами на медіацію при суді громадяни частіше обирають саме цей вид медіації. Приватна медіація в Словенії залишається винятком і частіше застосовується в сімейних справах. Наявні доступні

безкоштовні програми сімейного посередництва, які проводяться в судах, а також економні програми посередництва в цивільних і комерційних конфліктах [94, с. 7].

2009 року в Словенії було ухвалено Закон про альтернативне врегулювання спорів, згідно з яким суд може запропонувати медіацію у всіх випадках, де вважає це за потрібне та доцільне. Суд може спрямувати справу на медіацію за запитом сторін, що висловили бажання про це, або автоматично, незалежно від їхньої волі, після їхньої участі в інформаційному заході щодо медіації. У разі відмови від участі в медіації сторони можуть бути піддані санкціям, якщо надійде відповідне клопотання від іншої сторони, і якщо суд визнає відмову необґрунтованою [293, с. 193].

Між судовим процесом і медіацією встановлюються взаємозв'язки через механізм заохочення, передбачений законодавством. Кожен суд першої та другої інстанції зобов'язаний розпочати процедуру медіації, а сторони мають бути запрошені на неї, якщо суддя не ухвалив іншого рішення. Після подання позову та перед тим, як відповідач надасть відповідь на позовні вимоги, автоматично відбувається запрошення на медіацію, яке видається судами. Судді у відставці та практикуючі юристи можуть бути запрошені як медіатори в судових моделях медіації, якщо вони успішно пройшли базовий 40-годинний курс підготовки. Особи, що виступають у ролі медіаторів під час судової медіації, отримують компенсацію з бюджету суду. З 2009 року Словенія стала першою країною Європи, де на рівні законодавства передбачено компетенцію судів у розробці та впровадженні схем посередництва, пов'язаних із судовим процесом. Кожен суд у Словенії розробляє свою програму посередництва, в якій детально встановлені правила та вимоги до процедури. Судова медіація застосовується в цивільних, комерційних, сімейних, трудових та інших спорах, які підходять для медіації. Початок судової та присудової медіації може бути ініційований у таких випадках: 1) сторони звертаються до суду з проханням припинити судове провадження, оскільки вони врегульовують спір з приватним медіатором; 2) суд пропонує сторонам надати згоду на спрямування справи на

медіацію; 3) справа передається на медіацію судом у обов'язковому порядку після проведення інформаційної зустрічі всіх учасників спору; 4)сторони можуть відмовитися від процедури, однак до них можуть застосувати санкції, якщо така відмова буде необґрунтованою, враховуючи характер конфлікту, витрати, ймовірність успішного врегулювання спору тощо [94, с. 8].

Вивчення досвіду інших країн дає змогу зробити висновок, що впровадження інституту медіації вже визнано як ефективний метод врегулювання спорів. Процедура застосування медіації закріплена в різних нормативних актах інших країн. Інтеграція України в європейський простір створює потребу в гармонізації внутрішнього законодавства з міжнародними тенденціями нормативного правового регулювання досудового врегулювання спорів [278, с. 73].

Так, дослідженням встановлено що нормативне регулювання альтернативного врегулювання адміністративно-правових спорів в Європейському Союзі представлене рядом нормативно-правових актів, а також охоплює рішення Європейського суду з прав людини. Так, серед визначених нормативних актів діють акти, норми яких стосуються альтернативного врегулювання адміністративно-правових спорів і поділяються на загальні нормативно-правові акти (Конвенція ООН від про захист прав людини та основоположних свобод, Резолюція від 02.03.1978 № (78) 8 щодо юридичної допомоги та консультацій, Рекомендації від 14.05.1981 № R (81) 7 щодо засобів полегшення доступу до правосуддя запропоновано заохочувати застосування примирення сторін і медіацію, від 16.09.1986 № R (86) 12 щодо заходів з попередження й зменшення надмірного робочого навантаження в судах, від 12.05.2004 № R (2004) 6 щодо вдосконалення національних засобів правового захисту, а також рекомендації Брюссельської конференції 26–27 березня 2015 року щодо розширення існуючих засобів захисту та переваг альтернативних способів врегулювання спорів тощо) та спеціальні нормативні акти (Рекомендації від 05.09.2001 № R (2001) 9 щодо альтернативного судового розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними

особами (адміністративні справи), Керівні принципи від 07.12.2008 № 15 для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами).

Отже, модель медіації є абстрактною структурою, що описує особливості конкретного типу медіації, охоплюючи цілі, завдання, послідовність дій та основні методики процедури, роль і повноваження медіатора, а також вимоги до його професійних навичок. Учені виокремлюють понад двадцять моделей медіації, серед яких: трансформативна, гуманістична, директивна, стимулююча, оціночна, наративна та інші. Найпоширенішими є поділ медіації на позасудову, присудову та судову моделі. З метою повноцінного впровадження усіх трьох моделей медіації в Україні потрібно здійснити ряд заходів, а саме: вдосконалити Закон України «Про медіацію», сформувати загальнодоступний реєстр медіаторів і суддів-посередників, а також передбачити обов'язкове проведення досудового врегулювання спору у визначених категорія адміністративно-правових спорів. Застосування медіаційних процедур буде успішним, якщо медіаторські практики будуть підтримуватися представниками суддівського корпусу. Оскільки судді мають відповідні професійні навички, досвід у вирішенні спорів, а також правові та психологічні знання, модель судової медіації може сприяти установленню медіації як повноцінного правового інституту й альтернативи судочинству в Україні. Судова медіація також може сприяти підвищенню довіри до органів судової влади та збільшенню виконання судових рішень. Наявний досвід приватної медіації в Україні також відкриває можливості для використання присудової моделі врегулювання спорів.

3.2. Перспективи імплементації зарубіжного та міжнародного досвіду досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні

У підрозділі 3.1 нашого дослідження проаналізовані певні моделі медіації, зокрема досудового врегулювання публічно-правових спорів, що

застосовується в правових системах різних країн світу. У цьому підрозділі маємо на меті сконцентрувати увагу на специфіці застосування різних моделей посередництва з метою визначення концептуальної основи побудови належної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів та її подальшої інтеграції в адміністративний процес України.

Під час вивчення проблеми досудового врегулювання публічно-правових спорів важливо розглянути тему медіації, оскільки вважаємо, що досудове врегулювання спорів є видом медіації. Вказаний метод дає змогу швидко вирішити складні питання, що становлять предмет конфліктів, забезпечуючи водночас конфіденційність процедури та заощаджуючи час, який зазвичай потрібен для оформлення документів у судах. Варто зазначити, що використання медіації, зокрема досудового врегулювання спорів, є перспективним, особливо з погляду потреби у впровадженні альтернативних методів врегулювання спорів у правову систему України. Такі дії особливо актуальні в умовах значного навантаження на судову систему, недосконалості організації роботи судових установ та потреби в ефективному правосудді. Міжнародні експерти неодноразово підкреслювали важливість цих аспектів. Проблема також визнана на державному рівні. Так, медіацію можна визначати як засіб ефективного врегулювання конфліктів, оскільки залучення незалежної третьої сторони, яка не має зацікавленості в рішенні на користь будь-якої зі сторін, сприяє виявленню важливих аспектів суперечки та ретельному аналізу ситуації. Такий підхід також допомагає знайти способи поліпшення взаємин між сторонами конфлікту [163, с. 43].

Так, уже декілька років в Україні продовжується реформа судової системи з метою покращення функціонування судів і підвищення гарантій держави щодо виконання взятих на себе зобов’язань щодо забезпечення верховенства права.

Поміж іншого, запровадження в правову систему України інституту досудового врегулювання публічно-правових спорів, який не має належного історичного коріння в Україні, очевидно, потребує глибокого та всебічного

аналізу досвіду його функціонування в інших правових системах. Зрозуміло, що процес імплементації не може бути автоматичним і повним, оскільки потребує відповідних модифікацій, які врахують особливості правової системи України та специфіку української правової культури. Досудове врегулювання публічно-правових спорів є взірцем зазначеного вище, оскільки основи його формування ґрунтуються на принципах, розроблених канадськими юристами. З урахуванням різноманіття чинних моделей досудового врегулювання адміністративно-правових спорів першочергове завдання полягає у виборі найбільш прийнятної для України моделі альтернативної процедури врегулювання публічно-правових спорів, оскільки сучасна процедура врегулювання публічно-правових спорів на досудовому етапі має виражений перехідний характер і вимагає значних коригувань.

Повністю погоджуємось із позицією О. Можайкіної та вважаємо, що врегулювання публічно-правових спорів на досудовому етапі, зокрема за участю судді-посередника, доцільно розглядати як одну із форм медіації. Незважаючи на специфіку вказаного інституту й особливості застосування, вказаний метод вирішення конфлікту має загальні риси медіаційної процедури. Як наслідок, прогрес у розвитку процесуального законодавства зумовить появу судової медіації як врегулювання спору на досудовому етапі за участю судді-посередника [174, с. 179].

Для дослідження досвіду країн світу щодо застосування альтернативних методів вирішення публічно-правових конфліктів важливо враховувати специфіку систем організації правосуддя в публічно-правових справах зарубіжних країн. Таке дослідження досвіду інших держав потрібне не лише для уникнення чужих помилок, але й для з’ясування, які саме особливості в запровадженні досудового врегулювання публічно-правових спорів є потрібними для створення дієвої системи розгляду саме публічно-правових спорів.

У рамках вивчення цієї проблематики вважаємо за важливе згадати модель медіації в США, яка, на нашу думку, містить цікаві особливості, що

можуть бути корисні для подальшої імплементації в правову систему України та розвитку української моделі досудового врегулювання спорів у публічно-правовій сфері. Зокрема, у цій моделі процедура медіації, ініційована судом, проводиться спеціалізованою службою або іншим адміністративним органом муніципалітету. Працівники цих служб діють як посередники з метою досягнення примирення між сторонами на підставі аналізу психологічних і правових аспектів їхніх взаємовідносин. У разі особливо складних спорів посередники можуть повністю вилучити прямий контакт між сторонами або організувати його лише за участю їхніх представників [125, с. 187].

Отже, з огляду на описану процедуру медіації можна зробити висновок, що модель медіації є асоційованою, в якій суддя виступає лише її ініціатором, а реалізатором є незалежний від суду посередник. На сьогодні ця асоційована модель медіації успішно застосовується в країнах, як-от Франція, Англія та Уельс, Польща, Португалія, канадська провінція Онтаріо та інші.

Так, вважаємо за потрібне використати американський досвід у практиці українських юристів, а саме те, що суди повинні активно залучати механізми медіації, у деяких випадках навіть змушуючи сторони до участі в медіаційних процедурах. Дотримуючись засади добровільності посередництва, в США з’явилася практика стимулювання участі в медіації зовнішніми заходами, зокрема з боку суду, який виступає авторитетним органом [43, с. 16].

Отже, у США сторонам надаються широкі права щодо пошуку та ухвалення рішень з мирного вирішення спору, забезпечуючи виконання державної гарантії захисту та виконання ухваленого рішення.

У законодавстві України завдання проведення підготовчого провадження визначене в Кодексі адміністративного судочинства України, Цивільному процесуальному кодексі України, а у Господарському процесуальному кодексі України передбачається мета підготовчого засідання. Наприклад, правові акти Канади також визначають право на проведення попередньої наради для досудового вирішення конфлікту. Водночас відмінність полягає у встановленні чіткого переліку питань, які можуть бути вирішені на нараді в разі

неможливості досудового врегулювання конфлікту. Також важливо зазначити, що попередня нарада має на меті вирішення не лише конкретного завдання, пов'язаного із можливістю досудового врегулювання спору, а й стратегічного завдання щодо визначення можливих способів удосконалення діяльності судової системи. Проте особливістю є визначення чіткого переліку запитань, які можуть бути розглянуті на нараді в разі, коли неможливе досудове врегулювання конфлікту [312, с. 110].

Також під час порівняння процесуального статусу судді в Україні в судових адміністративних, цивільних і господарських провадженнях важливо зазначити, що роль судді у визначенні методів підвищення дієвості функціонування судової системи не врегульована нормативно. У канадському законодавстві така процесуальна фігура, як місцевий реєстратор, має визначені обов'язки, зокрема: фіксація процесуальних документів, пов'язаних із проведенням попередньої наради, визначення дати проведення попередньої наради, реєстрація дати проведення попередньої наради в графіку роботи суду. Поміж іншого, важливо враховувати оптимальне використання часу роботи суду та побажання сторін спору, а також повідомлення сторін спору про дату проведення розгляду справи [312, с. 110].

Цікавим є те, що потреба в проведенні попередньої наради встановлюється місцевим реєстратором залежно від строку очікуваного судового розгляду. За умови, що вказаний строк не перевищує одного дня, то місцевий реєстратор має право призначити дату судового розгляду без проведення попередньої наради. У разі коли очікуваний термін судового розгляду перевищує один день, місцевий реєстратор назначає дату попередньої наради так, щоб вона відбулася не раніше, ніж через десять днів після подання заяви сторонами [163, с. 43].

Аналізуючи законодавство Канади, важливо зауважити, що визначення дати проведення попередньої наради місцевим реєстратором не позбавляє суддів права самостійно встановити таку дату. Суд може віддавати перевагу своїй ініціативі в цьому питанні. Суд або суддя, що веде попередню нараду, має

право вимагати присутності сторін на нараді в будь-який момент. Варто зауважити, що в законодавстві Канади не передбачено обов'язку суддів, які проводять попередню нараду, розглядати справу. Але в разі подання відповідного клопотання сторони суддя, який проводив попередню нараду, може брати участь у розгляді справи [28]. Отже, законодавством Канади нормативно врегульовано залучення судді, який проводив досудову нараду до розгляду справи в суді разом із головуючим суддею.

Звертаючись до українського законодавства, КАС України встановлює строк проведення підготовчого судового засідання – не пізніше ніж через тридцять днів з дня відкриття провадження у справі (ч. 2 ст. 179 КАС України) [117].

Отже, процесуальне законодавство Канади встановлює, що місцевий реєстратор і судді мають дискреційні повноваження у встановленні оптимального терміну проведення попередньої наради. Такий термін за аналогією з українським законодавством можна було б вважати розумним. Єдиний аспект, що ускладнює доцільність такої позиції, є правовий статус місцевого реєстратора в Канаді, який не є судовим органом, але сприяє виконанню процесуальних процедур.

Також важливо зауважити відмінність у формі документа, з яким особа звертається до суду. Так, КАС України встановлює форму звернення як позовну заяву [117]. Також законодавством Канади визначено, що до місцевого реєстратора звертаються зі спільним зверненням, оформленим за визначеною формою разом із завіреними копіями додатків. У разі коли судове провадження ініційоване на підставі поданої петиції, завірені копії самої петиції та відповіді на неї не потрібні. До судді, який керує попередньою нарадою, сторони представляють усі потрібні документи, як-от медичні висновки, експертні акти тощо. Після проведення попередньої наради ці документи повертаються сторонам. Отже, до місцевого реєстратора надсилаються документи, що потрібні для ухвалення рішення щодо проведення попередньої наради, тоді як до суду подаються ті, які можуть сприяти досягненню мети проведення наради

[163, с. 43].

В Україні процесуальне законодавство не має розподілу на різні види та форми процесуальних актів-документів, оскільки відсутня процесуальна фігура місцевого реєстратора.

Позитивний досвід Канади щодо нормативного регулювання процедури медіації зазначається наявністю права проводити розгляд з конкретного юридичного питання й врегулювання спору до судового розгляду в ситуаціях, коли такі процедури дають змогу врегулювати справу повністю або її окрему частину, спростити процес, значно скоротити строки судового розгляду або зменшити судові витрати. Вказаний вид слухання проводиться в закритому режимі за заявою однієї із сторін на підставі розпорядження судді, який проводить попередню нараду. Суд має право закрити справу або ухвалити рішення, яке вважає за доцільне, якщо вирішення конкретного юридичного питання дає змогу врегулювати спір повністю [163, с. 43].

З огляду на це можна зробити висновок, що досудове врегулювання спору нормативно встановлене процесуальним законодавством Канади та України. В Україні вказана процедура має форму примирних процедур (досудове врегулювання спору за участю судді), тоді як у Канаді – попередня (досудова) нарада. Хоча назви цих процедур відрізняються згідно з відповідним законодавством України та Канади, їхньою сутністю та метою вони збігаються. Основна відмінність полягає в здійсненні цих процедур: у Канаді має місце участь місцевого реєстратора, який сприяє суду в проведенні процесуальних дій. Однак участь місцевого реєстратора не обмежує права судді в ухваленні ключових рішень, як-от призначення дати попередньої наради чи судового розгляду. Процедури підготовчого судового засідання в Україні ретельно регулюються щодо форми процесуальних актів-документів, строків, варіантів процедурних дій і підстав для їхнього здійснення [156].

Також у Канаді місцевому реєстратору та суду встановлюється більше дискреційних повноважень, проте їхнє застосування чітко регламентується. Можна зауважити наявність відмінностей у формах процесуальних документів,

що використовуються під час проведення процедур досудового вирішення спорів. Проте основна відмінність полягає в участі місцевого реєстратора в цих процедурах. В Україні існує значний потенціал для вдосконалення досудового врегулювання спорів, зокрема введенням такого незалежного суб'єкта як місцевий реєстратор, враховуючи відповідний досвід Канади. Однак реалізація вказаної рекомендації вимагає суттєвих змін у вітчизняному процесуальному законодавстві, а також значних фінансових вкладень у створення ефективних комунікацій між органами судової влади. Потрібно акцентувати увагу на впровадженні медіації, що дасть змогу істотно зменшити навантаження на суди та зменшити обсяги фінансових ресурсів, порівняно з попереднім варіантом [156].

Так, повністю погоджуємось з Н. В. Боженко щодо доцільності впровадження в наше національне законодавство позитивних практик досудового врегулювання спорів, які вже успішно застосовуються в Канаді. Зокрема, Канадським інститутом арбітражу й посередництва розробляються програми та проводяться навчання з основ медіації. Однією з особливостей застосування медіації в Канаді є вимога в багатьох провінціях, згідно з якою сторона, що звертається до суду, повинна надати докази своєї спроби вирішити спір досудовим способом [40, с. 11].

Поміж іншого, в межах аналізу теми нашого дослідження вважаємо за важливе згадати досвід Німеччини. Важливо зазначити, що основною передумовою для прийняття позовної заяви до розгляду адміністративним судом у Німеччині є подання досудових заперечень щодо адміністративного акта, який оскаржується. Орган, який видав акт або орган вищої інстанції розглядає вказані заперечення. У рішенні, що приймається на основі розгляду заперечень, заявнику повинно бути пояснено, як відбувається подальше оскарження адміністративного акта. Отже, до адміністративного суду передаються лише ті спори, у яких дійсно існує спір між позиціями громадянина й органу державної влади, і принцип розгляду справ адміністративним судом не передбачає повного перегляду обставин з початку

[241, с. 6].

Ще однією особливістю етапу досудового врегулювання спору в Німеччині, який доцільно врахувати для України, є те, що подача заперечень у досудовому порядку автоматично призупиняє чинність адміністративного акта, за винятком окремих випадків, прямо визначених федеральним законодавством. Наприклад, це може стосуватися податкових та інших фіскальних платежів, дій правоохоронних органів або заходів, що потребують негайного втручання в громадські або інші важливі інтереси. Однак у будь-якій ситуації суд може відновити або скасувати призупинення чинності адміністративного акта [241, с. 7].

У Франції на противагу від Німеччини обов'язкове досудове оскарження адміністративних актів органів публічного управління не є загальноприйнятою практикою. У разі якщо особа, щодо якої було ухвалено рішення, вирішує скористатися можливістю досудового оскарження, строк для подання скарги до адміністративного суду автоматично продовжується до отримання відповіді від відповідного органу публічного управління. У разі якщо відповідь не надійде впродовж двох місяців, Кодекс адміністративного судочинства передбачає, що мовчання суду сприймається як відмова в задоволенні досудових заперечень.

У Німеччині й Франції справи, що розглядаються в адміністративних судах, підпорядковані принципу інквізиції, який передбачає, що суд взяв на себе відповідальність за ретельне вивчення всіх аспектів справи, зокрема вимагання додаткових пояснень і доказів, крім того, суд має право змінювати розподіл тягаря доведення між сторонами.

Важливо зазначити, що у Франції примирення й посередництво є різними процедурами, які мають, власне, нормативне регулювання. Так, суддя може, за згодою сторін, призначити третю особу, яка відповідає вимогам закону, для: 1) процедури примирення, крім випадків розлучення та розділу майна; 2) процедури посередництва на будь-якій стадії розгляду справи, включно із оскарженням уже ухваленого рішення, з метою мирного вирішення конфлікту. Основна різниця між ними полягає в тому, що процедура примирення дає змогу

досягнути абсолютної автономії від судового процесу. Суддя, призначаючи процедуру примирення, спрямовує зусилля на досягнення згоди між сторонами, уникненням судових розглядів. Зі свого боку рішення про застосування посередництва суддя може ухвалити навіть під час судового розгляду. Суддя ухвалює рішення щодо проведення попередньої спроби примирення, повідомляючи про це сторони. Сторонам пропонується впродовж 15 днів погодитися або відмовитися від примирення [191, с. 28].

Якщо певна сторона відмовляється прийняти пропозицію проведення примирення за участю примирителя, суддя самостійно проводить процедуру попередньої спроби примирення, і про це повідомляється сторонам, вказавши місце й час проведення процедури. Якщо сторони погоджуються на пропозицію, суддя призначає примирителя (серед осіб, які обіймають ці посади в спеціальних відділах місцевих урядів) і встановлює термін виконання його обов'язків. Початковий термін не може перевищувати одного місяця, але його можна продовжити лише один раз і на один місяць за запитом примирителя [315, с. 17].

Завдання примирителя полягає в досягненні угоди про примирення між сторонами в досудовому порядку. Посада «примирителя» заснована на підставі рішення Першого Президента апеляційного суду за рекомендацією Генерального прокурора та з урахуванням думки Ради департаменту з юридичної допомоги на строк одного року. Згідно зі статтею 832-4 ЦПК Франції примиритель може відвідувати різні місця для отримання інформації та збирати свідчення третіх осіб за згодою сторін та третіх осіб. Він призначає місце й час для зустрічі сторін із метою примирення. Примиритель зобов'язаний регулярно повідомляти суддю, який його призначив, про хід процедури та будь-які труднощі, що виникають у досягненні мирного врегулювання. Суддя може на будь-якому етапі, вносячи до закінчення встановленого терміну, ухвалити рішення про завершення процесу примирення з таких причин: досягнення бажаного результату, клопотання однієї зі сторін або ініціативи самого примирителя. Після закінчення визначеного терміну на

проведення примирення, примиритель повідомляє судді про результати розгляду спору. У разі досягнення примирення, навіть часткового, примиритель складає спеціальний протокол, який підписують сторони та сам примиритель. Копія цього протоколу передається сторонам і примирителю, а також направляється до канцелярії суду, на територіальному районі якого діє примиритель. Крім того, сторонами складається протокол – угода, який підписують тільки вони. У разі бажання сторін суд може надати цьому протоколу силу виконавчого документа. Якщо примирення виявиться невдалим, суддя роз'яснює сторонам їхнє право звернутися за вирішенням спору в суд. Рішення судді щодо завершення процедури примирення, так само як і рішення про її початок або продовження, не підлягає оскарженню. Примиритель не має права розголошувати будь-які обставини, які стали відомими під час розгляду справи, ні третім особам, ні судді. Його обов'язок обмежується лише інформуванням судді про досягнення або недосягнення примирення між сторонами. Показання третіх осіб не можуть бути використані без згоди сторін або судді, або в іншій інстанції. Також варто зазначити, що примиритель виконує свої функції безоплатно [83, с. 125].

Досвід Франції та Німеччини є цінним для України з погляду принципів досудового врегулювання публічно-правових спорів, правового статусу учасників і посередника-медіатора.

Поміж іншого, наступне, на що потрібно звернути увагу в досвіді зарубіжних країн, це наявність етичних кодексів для медіаторів. Вважаємо, що затвердження єдиного етичного кодексу медіатора-посередника, дія яких буде поширюватись і на суб'єктів проведення досудового врегулювання спорів, є доцільним з метою гарантування дієвого функціонування досудового врегулювання спорів в Україні.

Етичні питання становлять основу діяльності посередників, тому в майбутньому кодексі професійної етики для медіаторів-посередників потрібно відобразити найвищі стандарти та моральні цінності, що є характерними для цієї професії. Оскільки відбувається поступове впровадження судової медіації в

Україні, важливо згадати про професійну етику суддів, оскільки нині саме за участю судді-посередника проводиться процедура досудового врегулювання спорів. Професійна етика суддів становить систему етичних принципів і правил професійної поведінки й позаслужбової етики, які стосуються роботи суддів [263, с. 78].

В Україні діє Кодекс суддівської етики, затверджений 22 лютого 2013 року з'їздом суддів України. Вказаний Кодекс охоплює розділи, які регулюють як позасудову поведінку суддів, так і їх поведінку під час проведення судового розгляду [119].

На сьогодні в Україні відсутнє належне нормативне регулювання професійної етики посередників. Згідно з Державним стандартом соціальної послуги посередництва (медіації), затвердженим наказом Міністерства соціальної політики України, встановлено засади взаємодії між отримувачем послуги та посередником, зокрема взаємну повагу, недопустимість образ і приниження гідності, погодження місця, дати та часу зустрічей і створення комфортних умов. Крім того, медіатори зобов'язані діяти відповідно до принципів недискримінації та збереження конфіденційності. Однак ці стандарти є лише мінімальними й не охоплюють усі аспекти професійної поведінки посередників, які проводять досудового врегулювання спорів [211].

Ініціативні групи Національної асоціації медіаторів України та Українського центру медіації взяли на себе ініціативу щодо створення й ухвалення власних етичних кодексів для медіаторів в Україні. Питання створення єдиного Кодексу етики для медіаторів, який був би обов'язковим для всіх осіб, що займаються медіацією, зокрема досудовим врегулюванням спорів, залишається актуальним.

Наприклад, Н. О. Турман висловлює думку про потребу в нормативному закріпленні Кодексу етики медіатора, як це зроблено у випадку Кодексу суддівської етики або Правил адвокатської етики. Введення такого Кодексу забезпечило б належну поведінку медіатора під час проведення медіації, оскільки багато етичних питань у цій сфері вирішуються на основі

міжнародних стандартів. Чітке визначення загальних стандартів та етичних норм для посередників є важливим аспектом для успішної практики медіації й підвищення довіри громадськості до цього методу врегулювання спорів [284, с. 279]. Також В. Б. Бучко зауважує, що прийняття та забезпечення дотримання положень Кодексу етики медіатора є доцільним [59, с. 128]. С. Я. Фурса вважає процес створення Кодексу професійної етики посередників питанням майбутнього [290, с. 5].

Нормування етичних принципів у професійній діяльності посередників стало поширеною міжнародною практикою. Один з ключових міжнародних документів, на основі якого розробляються національні етичні кодекси для медіаторів, є Європейський кодекс етики медіаторів. Вказаний Кодекс встановлює ряд засад, які посередники можуть використовувати в своїй роботі добровільно, покладаючи на себе відповідальність за їхнє дотримання. Організації, які займаються посередництвом, також можуть прийняти цей Кодекс як обов'язковий для своїх членів і зобов'язатися дотримуватися його положень. Для забезпечення виконання етичних норм Кодексу посередниками ці організації можуть проводити навчання, оцінювання та моніторинг їхньої діяльності. Хоча в преамбулі Кодексу вказано про його обов'язковість для посередництва в цивільних і комерційних справах, організації посередників можуть розробити більш детальні кодекси, які враховують їхні специфічні види діяльності та медіацію в інших сферах конфліктних відносин, як-от сімейне право або захист прав споживачів [86].

2018 року був ухвалений Європейський кодекс поведінки для посередників у медіації, який охоплює медіаційну діяльність у цивільних, сімейних, адміністративних та кримінальних справах. Цей Кодекс підкреслює важливість дотримання етичних норм, встановлених у попередньому документі, і доповнює їх новими вимогами. Парламенти держав – членів Ради Європи можуть враховувати правила цього Кодексу у відповідному національному законодавстві про медіацію як основний стандарт для організацій, що здійснюють медіаційні послуги [10].

Під Кодексом етики медіатора потрібно розуміти сукупність етичних засад, стандартів і норм, дотримання яких є потрібним для кожного посередника під час здійснення ним його професійної діяльності з метою якісного надання послуг посередництва, дотримання добропорядної репутації спільноти посередників і престижу професії посередника. Встановлення єдиної системи етичних норм для посередників має важливе значення, оскільки не всі медіатори є членами медіаційних об'єднань і самостійно вирішують питання, пов'язані з професійною етикою. Дотримання професійної етики під час досудового врегулювання спорів також ускладнюється відсутністю чіткого нормативно-правового регулювання інституту медіації. Професійний статус медіатора несе в собі потенційну небезпеку професійного спаду через можливість прояву авторитаризму під час управління процесом врегулювання спору [275, с. 71].

Кодекс етики медіатора може слугувати орієнтиром для медіатора, допомагаючи оцінити моральне підґрунтя його дій і поведінки. Його ухвалення спрямоване на визначення основних професійних цінностей, які повинні бути характерними для посередника, а також регулювання засад його професійної поведінки [284, с. 277]. Серед етичних вимог до медіатора як професіонала вчені виокремлюють незалежність, нейтральність, безсторонність, толерантність, чесність і щирість намірів, а також добровільність і самовизначення [134, с. 315–316].

Посередник повинен не лише дотримуватись, а й повноцінно усвідомлювати моральні засади. Посередник має бути обдарований особливою довірою людей, тому мусить ефективно сприяти сторонам у вирішенні конфліктних питань, захищаючи їхні права та інтереси. Так, на думку К. С. Токарєвої, етичний Кодекс медіатора має містити такі етичні принципи: 1) незалежність, нейтральність і неупередженість; 2) компетентність; 3) тактовність; 4) конфіденційність; 5) повага до професії та культура поведінки [281, с. 76].

Посередницькі організації в країнах Європи, взявши за основу

Європейський кодекс етики медіаторів, розробили власні кодекси, які можуть деталізувати певні етичні норми щодо поведінки посередника. Наприклад, Кодекс етики та поведінки медіатора італійської організації «ADR Intesa» охоплює розширений перелік ситуацій, у яких незалежність медіатора може бути під сумнівом [4].

З огляду на вищевикладене створення Кодексу етичної поведінки медіаторів в Україні є перспективним напрямом, спрямованим не лише на поліпшення адміністративно-правового забезпечення досудового врегулювання спорів, а й на загальний розвиток інституту медіації в Україні. Серед порушень, які може допустити посередник у своїй професійній діяльності, можна виділити такі: розголошення конфіденційної інформації, порушення принципів незалежності, нейтральності та неупередженості, надання сторонам правових консультацій, завдання матеріальної або моральної шкоди іншим учасникам, тиску на сторони або примушування до укладання угоди під час врегулювання спору тощо [278, с. 73].

Нормативне регулювання посередництва повинно забезпечувати можливість сторін оскаржувати дії професійного посередника. Крім того, вважаємо за потрібне створити реєстр суб'єктів, уповноважених на проведення досудового врегулювання спорів (єдиного або електронного), де сторони матимуть змогу залишати відгуки про діяльність посередника, а також визначити спеціальний орган, що матиме повноваження вирішувати питання дисциплінарної відповідальності посередника.

Так, суспільство в Україні можна охарактеризувати такими явищами: відхилення від правосвідомості, правовий нігілізм, соціальна напруженість і значна кількість соціальних спорів. Деформація процесу здійснення права полягає в тому, що громадяни не мають належного розуміння та знань, як використовувати свої права через недостатній рівень правової освіти, або відчувають відсутність гарантій на їхній захист унаслідок байдужості законодавця до їхніх потреб та інтересів. Така ситуація значно підриває мотивацію громадян діяти в межах закону, що негативно впливає на

ефективність правових норм. Отже, важливо перейняти правову ідеологію європейських країн, оскільки вони акцентують увагу на загальнолюдських правах і цінностях, спрямовуючи їх у законодавство [173, с. 77].

Досудове врегулювання спорів, як показує аналіз міжнародного досвіду, є важливою складовою правової культури країн Європи. Тому роль досудового врегулювання спору в розвитку правової системи України надзвичайно велика. Досудове врегулювання спору спрямоване на підвищення правової грамотності громадян, підтримку їхньої автономії та розширення можливостей у вирішенні конфліктів. Медіатори розуміють важливість медіаційних процедур у сучасному суспільстві та підтримують цінності взаємодії, спілкування, сприяння миру, соціальної відповідальності та розвитку громадянського суспільства. Посередництво стало символічною та соціально актуальною професійною практикою, особливо в контексті зростання соціальних викликів, як-от мовне, культурне й етнічне різноманіття, збільшення міграції та соціальні турбуленції, спричинені економічними проблемами. У сучасній культурі запобігання конфліктам і насильству має велике значення, тому соціальна важливість медіації безсумнівна [6, с. 2].

Документом, який становить базис для визначення концептуальної основи належного застосування досудового регулювання адміністративно-правових спорів в Україні, є Концепція Ради Європи про посилення спроможності Європейського Союзу у сфері медіації та діалогу, яка була ухвалена 2009 року. Згідно з основними принципами цієї Концепції медіація виступає як інструмент політики Європейського Союзу, а європейська спільнота є суб’єктом медіації. Отже, Європейський Союз активно сприяє медіації, використовує, підтримує та фінансує її розвиток відповідно до принципів узгодженості, всебічності, справедливості правосуддя та рівності прав людини. Крім того, Європейський Союз співпрацює з іншими суб’єктами міжнародного права, оцінюючи ризики та підтримуючи медіаційні ініціативи [5].

На наше переконання, концепцію побудови дієвої процедури

застосування досудового врегулювання для вирішення адміністративно-правових спорів потрібно розуміти як систему положень, що встановлюють майбутні способи розвитку досудового врегулювання спорів у цій сфері та ґрунтуються на найкращому практичному досвіді проведення процедури досудового врегулювання спорів і теоретичних концепціях, які визначають сутність, мету, призначення, принципи й особливості вказаної процедури.

Поміж іншого, вважаємо, що потреба в створення концепції побудови дієвої процедури застосування процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів пов'язана з багатьма перепонами через її введення до правової системи України. Мета формування такої концепції для належної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів полягає в модернізації системи публічного управління та вдосконалення адміністративного процесу. Також формування вказаної концепції спрямоване на впровадження новаторських методів альтернативного врегулювання адміністративно-правових спорів за допомогою процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Крім того, вказана концепція спрямована на досягнення ефективності проведення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Так, Ю. В Кузьменко, С. Г. Божок та О. Ю. Красіловська вважають, що основними труднощами імплементації міжнародного досвіду досудового врегулювання адміністративних спорів у правову систему України є такі аспекти: низький рівень правової культури серед населення, нестача довіри до процедури досудового врегулювання спорів, недостатня обізнаність громадян щодо переваг застосування процедури досудового врегулювання спорів і відсутність будь-якої рекламної або інформаційної діяльності щодо процедури досудового врегулювання спорів, особливості національної судової системи, в якій судовий захист вважається пріоритетом, обмежений рівень співпраці з міжнародними організаціями, що займаються медіацією з метою здобуття конструктивного досвіду, відсутність належного правового регулювання [137, с. 257].

Відповідно до результатів експериментального проєкту «Сприяння практичному запровадженню медіації в Україні та налагодженню взаємодії з судовою системою», який активно підтримували міжнародні організації, Національна асоціація медіаторів України та факультет правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія» визначили основні чинники, які сповільнюють повноцінне впровадження інституту досудового врегулювання спорів в Україні. Серед них такі: 1) занижений інтерес судових органів у покращенні своєї продуктивності в минулих роках; 2) відсутність ініціативи держави в зміні культури та традицій щодо врегулювання конфліктів упродовж попередніх років; 3) відсутність чіткої концепції впровадження досудового врегулювання спорів; 4) розбіжність у спільноті медіаторів [258, с. 6].

Підводячи підсумок попередніх теоретичних досліджень, можна зазначити, що в Україні існують деякі актуальні проблеми й перешкоди щодо впровадження та застосування досудового врегулювання спорів у сфері публічного адміністрування. Серед них: 1) відсутність належного механізму адміністративно-правового регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і відповідного координуючого органу у визначеній сфері діяльності; 2) незакінченість формування професійної спільноти посередників; 3) неузгодженість у питаннях вибору та встановлення оптимальної моделі досудового врегулювання спорів; 4) недоліки в нормативному визначенні правового статусу потенційних учасників процедури досудового врегулювання спорів; 5) відсутність ефективного механізму забезпечення виконання угоди за результатами досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Так, М. І. Бліхар зазначає, що застосування досудового врегулювання для вирішення публічно-правових спорів може сприяти подоланню поточних проблем адміністративного процесу. Це обумовлено тим, що, наприклад, законодавство щодо оскарження рішень і дій суб’єктів публічної адміністрації, що порушують права та свободи осіб, відносить такі справи до компетенції

адміністративних судів. Проте в Україні судовий контроль є надто обмеженим, особливо порівняно із широким спектром судових розглядів порушень прав і свобод громадян владою. Зростаюча кількість адміністративно-правових конфліктів створює потребу в невідкладному впровадженні досудового врегулювання спорів у практику. Зарубіжний досвід підтверджує, що впровадження досудового врегулювання спорів стане важливою складовою адміністративної реформи, потрібної для сучасного українського суспільства [39, с. 81].

Згодні з поглядом О. М. Крутій, яка підкреслює, що ефективна соціальна взаємодія учасників публічно-правових правовідносин повинна підтримуватися процедурами в позасудовому порядку. Серед таких процедур можна виділити конструктивний діалог, спільну діяльність і медіацію (досудове врегулювання спору). У сучасних умовах глобалізації та нестабільності, коли конфліктна ситуація у сфері публічного управління стає все більш розповсюдженою, медіаціційні процеси виявляються найбільш оптимальним інструментом для ефективного врегулювання публічно-правових спорів [136, с. 4].

Поміж іншого, Н. Ю. Кантор зауважує, що впровадження національної практики проведення досудового врегулювання публічно-правових спорів можливе лише за умови, що буде чітко визначено сферу застосування процедури, встановлено правовий статус посередника та визначено основні принципи проведення процедури. Для того щоб досудове врегулювання адміністративно-правових спорів стало дієвим альтернативним механізмом адміністративному судочинству, потрібно організувати належну інформаційну кампанію для пояснення переваг процедури. Це дасть змогу громадянському суспільству усвідомити потенційну користь та ефективність альтернативних адміністративному судочинству методів [103, с. 93].

Ураховуючи поточний стан проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні, важливо визначити основні напрями розвитку цієї процедури як правового інституту й адміністративної процедури. Вважаємо, що складовими концепції побудови належної процедури

застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні є такі складові: створення механізму адміністративно-правового регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; визнання основних цінностей досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; створення профільного координувального органу щодо проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; визначення повноважень щодо ведення реєстру осіб, які уповноважені проводити досудове врегулювання спорів; формування професійної групи осіб, які проводять досудове врегулювання спорів; вибір оптимальної моделі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; удосконалення правового статусу учасників досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як суб'єктів влади та їхня професійна підготовка у сфері врегулювання спорів; запобігання зловживанням правами під час досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і створення інституту відповідальності посередника; розробка механізму забезпечення виконання угоди за результатами процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Так, першою складовою концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні визначено створення механізму адміністративно-правового регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Для досягнення зазначеної мети розвитку досудового врегулювання публічно-правових спорів потрібно вдосконалити чинний Закон України «Про медіацію», внести зміни до чинних нормативно-правових актів, зокрема до Кодексу адміністративного судочинства України, і сформувати Кодекс етичної поведінки медіаторів в Україні. Адміністративно-правове регулювання повинно ґрунтуватися на теоретичних розробках, що стосуються сутності медіації, зокрема досудового врегулювання спорів, і забезпечувати її належне функціонування в Україні.

Проаналізувавши ретельно Закон України «Про медіацію», погоджуємося

з думкою А. Шеремета, який вказує на такий недолік, а саме недостатньо докладно врегульована процедура проведення медіації, не визначені форми проведення та відсутнє співвідношення з уже існуючими альтернативними способами вирішення спорів [303, с. 53–54].

Зазначений Закон повністю відповідає принципу мінімального регулювання медіації. Однак вважаємо, що закон про медіацію повинен більш детально врегульовувати процедуру медіації у всіх аспектах її здійснення, зокрема й регулювати її окремі види.

Поміж іншого, щодо змін законодавства, яке регулює адміністративний процес, зокрема КАС України, то судді, які брали участь у пілотному Українсько-канадському проєкті, визначили, що всі категорії адміністративних справ можуть бути вирішені через досудове врегулювання, крім справ, пов’язаних з оскарженням законності нормативно-правових актів суб’єктів владних повноважень, а також справ, пов’язаних з обмеженням здійснення права на мирні зібрання, припиненням повноважень народного депутата та інші [258, с. 28].

Також позитивними змінами у сфері адміністративно-правового регулювання досудового врегулювання спорів за останні роки можна вважати внесення осіб, які за законом зобов’язані зберігати в таємниці інформацію, що була надана їм у зв’язку з наданням послуг медіації під час проведення позасудового врегулювання спору, до переліку осіб, які зазначені в статті 66 КАС України під назвою «Особи, які не можуть бути допитані як свідки» [117].

Щодо впровадження Кодексу професійної етики медіатора України як ключового напряму розвитку адміністративно-правового регулювання медіації, важливо, щоб такий Кодекс був загальнодержавним. Також вважаємо, що вказаний Кодекс повинен поширювати свою дію і на осіб, які проводять процедуру досудового врегулювання спорів (тобто суддів-медіаторів). Вважаємо, що для початку етичні принципи діяльності посередника повинні враховувати особливості конкретного громадянського суспільства. Також, доки на нормативному рівні досудове врегулювання спору не буде визначене як

підвид медіації, особи, які проводять досудове врегулювання спорів можуть не дотримуватися жодних професійних етичних норм. Це загалом підриває довіру громадськості до процедури досудового врегулювання спору.

Наступним елементом концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні визначено визнання основних цінностей досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Система принципів досудового врегулювання адміністративно правових спорів становить основу адміністративно-правового регулювання процедури та є ключовими засадами, які мають бути відображені в законодавчих актах. Принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів являють собою основні правові концепції, які є організаційною та процедурною базою забезпечення досудового врегулювання спорів і спрямовані на досягнення ефективного, оптимального та законного вирішення спорів між сторонами.

Попередній аналіз принципів досудового врегулювання публічно-правових спорів в адміністративно-правовому контексті дослідження дає нам підстави заявити, що належна процедура застосування досудового врегулювання публічно-правових спорів ґрунтується на таких засадах, як добровільність участі сторін у процедурі досудового врегулювання публічно-правових спорів, дотримання розумних строків досудового врегулювання, які не перешкоджають доступності подальшого, у відповідних випадках судового захисту, конфіденційність такого врегулювання та інформації, отриманої під час досудового вирішення адміністративної справи, розумність і гнучкість процедури врегулювання конфлікту, незалежність, незацікавленість і об’єктивність осіб, які здійснюють посередницькі (медіаторські) функції, і наявність гарантій такої незалежності, принцип рівності та добросовісності осіб, що беруть участь у справі.

Стосовно створення профільного координуючого органу щодо проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як елементу концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання

адміністративно-правових спорів в Україні доцільно зазначити таке.

Інституалізація досудового врегулювання публічно-правових спорів є успішною міжнародною практикою, яка широко відома в різних країнах. Наприклад, раніше нами було згадано про Федеральну службу медіації та примирних процедур і Служб зв'язків з громадськістю американського Міністерства юстиції, які вже понад півстоліття сприяють розвитку моделі медіації в США. Також у Франції, Бельгії та Великій Британії відповідальність за медіаційні процедури й управління ними покладена на омбудсменів. В Індії з метою уніфікації підходів до впровадження альтернативного врегулювання спорів 2005 року створено Проєктний комітет з медіації та посередництва при Верховному суді Індії. У Китаї функціонує Центр медіації при Китайській раді сприяння міжнародній торгівлі та Китайській Міжнародній торговій палаті, який є найбільшим центром професійної медіації в Китаї та має 42 відділення на всій території. Упродовж існування Центру було розглянуто та вирішено понад 10 тисяч справ, успішність яких становить більше 70 %. У зв'язку з відсутністю спеціального законодавства про приватну медіацію в Китаї правила, встановлені Центром медіації, відіграють ключову роль у регулюванні проведення медіаційних процедур [271, с. 371].

Відповідно до нашої позиції ефективними кроками на шляху становлення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні буде створення Служби досудового врегулювання адміністративно-правових спорів при Касаційному адміністративному суді в складі Верховного Суду, до компетенції якої входило б поширення та моніторинг досудового врегулювання спорів між органами публічної адміністрації та приватними особами.

Серед елементів концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні виділено встановлення повноважень щодо ведення реєстру осіб, які уповноважені проводити досудове врегулювання спорів.

Практика організації альтернативного врегулювання спорів у світі виявляє три основні підходи до суб'єкта, що веде відкриті реєстри посередників: 1) орган

влади (центральний орган виконавчої влади або суд); 2) приватна організація; 3) будь-яка кількість груп та організацій посередників [142].

Так, наприклад, модель централізованого ведення відкритого реєстру посередників існує в Австрії. Міністерство юстиції Австрії веде реєстр професійних посередників, де міститься інформація про особисті дані, освіту та спеціалізацію посередників [7]. Однак ведення реєстру державним органом може ускладнити доступ до професії медіатора, але водночас забезпечить його високу якість. Схожа система спостерігається в Словаччині, де Міністерство юстиції має право вести реєстр як професійних медіаторів, що відповідають законодавчим вимогам, так і інститутів, які забезпечують навчання майбутніх медіаторів і проводять медіаційні процедури.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про медіацію» визначено, що об'єднання медіаторів і суб'єкти, що забезпечують проведення медіації, ведуть реєстри медіаторів, дотримуючись закону щодо конфіденційної інформації про особу. Так, до реєстру медіаторів вноситься така інформація: прізвище, ім'я та по батькові посередника, відомості щодо освіти, спеціалізації, володіння мовами проведення медіації, кількість годин базової підготовки, інформація про підвищення професійного рівня. Реєстри медіаторів перебувають у відкритому доступі [213].

Так, вважаємо, що організації посередників повинні мати можливість зберігати свою автономію та вести власні реєстри учасників, щоб потенційні клієнти мали можливість вільно обирати посередника відповідно до своїх уподобань і потреб. Крім того, надмірна залежність медіаторів від держави може створювати сумніви щодо їхньої неупередженості.

Наприклад, у Нідерландах існує монополія на ведення реєстру посередників, яку здійснює Недержавна Федерація медіаторів. Членами Федерації є науковці, юристи та державні службовці, які співпрацюють для розвитку інституту посередництва. Метою ведення загального реєстру посередників є забезпечення та контроль високих стандартів якості послуг з посередництва, що сприяє розвитку медіації в державі [8].

Медіація – це гнучкий і неформальний процес, який вимагає мінімального державного втручання. Тому кожна країна встановлює свої власні правила щодо ведення та оприлюднення реєстру посередників, враховуючи свої національні особливості.

С. Я. Фурса вважає за доцільне створити Єдиний реєстр медіаторів України, щоб забезпечити єдиний і належний облік фахівців з посередництва в країні [290, с. 5].

Щодо функціонування спеціалізованих реєстрів медіаторів, варто звернути увагу, що в Австралії для програм судової медіації примирні процедури здійснюються за допомогою приватних посередників, яких сторони самостійно вибирають зі спеціально підготовлених списків, складених у судах. Австрійські списки посередників формує Міністерство юстиції, а в Нідерландах – Нідерландський інститут посередництва [139, с. 1320].

На думку Н. В. Нестор, також доцільним є встановлення загальних вимог та створення єдиної інформаційної системи – загальнодержавного реєстру атестованих посередників. Вчена вважає, що атестація посередників та їхнє внесення до державного реєстру повинні бути здійснені Міністерством юстиції України, тобто залишатися в компетенції держави. Створення єдиного реєстру дасть підґрунтя для надання послуг з організації та проведення врегулювання спорів окремими посередниками [180, с. 159–160].

Погоджуємось з К. С. Токарєвою, що загальнодоступні реєстри медіаторів надають сторонам у спорі можливість вибору професійного посередника відповідно до особливостей самого спору, що сприяє більш ефективному його врегулюванню [273, с. 126].

Вважаємо, що оптимальною моделлю є поєднання кількох підходів: 1) створення реєстрів через об’єднання різноманітних організацій у сфері посередництва; 2) ведення відкритого загальнодержавного реєстру осіб, які уповноважені проводити медіацію; 3) ведення Службою досудового врегулювання адміністративно-правових спорів при Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду реєстру осіб, які

уповноважені проводити досудове врегулювання публічно-правових спорів. Це дасть змогу полегшити доступ до професії медіатора та забезпечити належний державний контроль за рівнем професійної підготовки осіб, які проводять досудове врегулювання адміністративно-правових спорів.

Серед елементів концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів виділено формування професійної групи осіб, які проводять досудове врегулювання спорів. Сформувати професійну спільноту у сфері посередництва можна, встановивши високі стандарти й вимоги щодо освіти, підготовки, сертифікації, атестації, акредитації та оцінки осіб, які проводять досудове врегулювання спорів.

Так, навіть якщо посередник розуміє основні принципи досудового врегулювання спорів і має певні психологічні якості, це не гарантує його успіху. Зважаючи на низький попит на послуги досудового врегулювання спорів в українському суспільстві, можна стверджувати про наявність проблем у навчанні та підготовці посередників. На сьогодні в Україні можна отримати освіту та підготовку в сфері медіації як у закладах вищої освіти, так і в недержавних організаціях. Це зумовлює виникнення питання про якість навчання, оскільки контроль над здобуттям освіти майбутніми посередниками фактично не здійснюється.

Практика підготовки медіаторів у різних країнах має значні відмінності. Наприклад, у Нідерландах відповідальність за підготовку, сертифікацію та реєстрацію посередників покладена на конкретні об’єднання посередників. У Франції ж підготовка посередників здійснюється під наглядом держави в закладах вищої освіти або акредитованих установах і становить 560 годин, охоплюючи 80 годин практичних семінарів [48, с. 211]. Середня тривалість навчання майбутніх медіаторів в Європі становить приблизно 81 годину, а в світі – 27 годин. У Австрії найбільш високі вимоги до освіти та підготовки посередників: для отримання акредитації потрібно пройти не менше 200 годин теоретичного та практичного навчання [134, с. 156].

Важливу роль у розвитку професійної спільноти осіб, що проводять

досудове врегулювання спорів, відіграє розробка спеціальних навчальних програм у закладах вищої освіти та впровадження обов'язкового професійного навчання для суддів-посередників. Це охоплює встановлення чіткої періодичності та професійних вимог до підсумкової атестації, тобто якщо посередник завершив навчання й займається практичною діяльністю, важливо постійно вдосконалювати свої навички, проходити додаткові курси та підвищувати свій професійний рівень.

Так, ефективним способом створення та подальшого розвитку стандартів підготовки посередників є визначення ключових вимог до викладачів і методів проведення навчання. Загальним принципом є перехід від теоретичних засад медіації до практичних методик, прийомів і технік. Під час навчального процесу варто використовувати навчальні симуляції на основі реальних кейсів, організовувати групові дискусії та надавати студентам зворотний зв'язок. Учасники навчання повинні вміти аналізувати свої помилки, оцінювати дії інших учасників та узагальнювати інструментальні навички досудового врегулювання спорів [286].

Зосереджуючи увагу на початковому етапі розвитку інституту досудового врегулювання спорів в Україні, Ж. В. Макеєнко висловлює переконання, що для ефективного вирішення конфліктних ситуацій у сфері публічного управління потрібно активно працювати над формуванням і розвитком культури медіаторства. Вчена вказує на те, що для досягнення цієї мети може бути корисною ефективна реалізація експериментальної програми з метою створення Бюро медіації та підготовки професійних медіаторів. Основною метою цього Бюро буде надання послуг медіації під час врегулювання спорів у сфері публічного управління [150, с. 66].

Так, якісна освіта осіб, які проводять досудове врегулювання спорів в Україні є ключовим напрямом розвитку цієї сфери. Важливо сформувати кваліфіковану спільноту осіб, які мають як теоретичні, так і практичні знання в сфері посередництва, і розробляти освітньо-професійні програми проведення досудового врегулювання спорів, зокрема в сфері публічного управління. З

огляду на особливості роботи посередника доцільно встановити вимогу до наявності в нього вищої психологічної та юридичної освіти. Крім того, посередник, який працює у сфері адміністративно-правових відносин, повинен дотримуватися принципів нейтральності, неупередженості та незалежності, а також мати додаткові знання та методики у сфері публічного управління для врегулювання адміністративно-правових спорів, враховуючи їхні особливості.

Освітньо-професійні програми для навчання осіб, які проводять досудове врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні мають відповідати міжнародним та європейським стандартам, що можна досягти через постійну міжнародну співпрацю й обмін досвідом з провідними іноземними експертами. Цілком доцільно було би використовувати досвід Австрії у встановленні високих стандартів і чітких вимог до освіти та підготовки майбутніх професійних посередників. Важливо конкретизувати умови обов'язкової акредитації освітніх закладів, які можуть здійснювати підготовку кадрів у сфері досудового врегулювання спорів у сфері публічного управління, для забезпечення високої якості освітнього процесу та створення належних умов для вільної конкуренції серед випускників-посередників. З метою стимулювання здобуття майбутніми посередниками вищої освіти в сфері медіації можна розглянути можливість видачі одночасно диплому про вищу освіту та дозволу на надання професійних послуг щодо досудового врегулювання спорів.

Визначення оптимальної моделі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є ключовим елементом концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні й описується так.

Вибір оптимальної моделі медіації є фундаментом побудови належної адміністративної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Модель досудового врегулювання спорів становить концептуальні принципи організації та проведення процедури врегулювання спорів. Кожна країна обирає свою власну модель досудового

врегулювання спорів з урахуванням національних особливостей, як-от стан системи правосуддя, поширеність різних видів конфліктів, попит на альтернативні методи їхнього вирішення, рівень правової свідомості та культури. З огляду на досвід, отриманий у результаті пілотних проєктів із судової медіації та діяльності приватних медіаторів, очевидно, що найпоширенішими моделями медіації в Україні є судова медіація та класична позасудова (приватна) медіація. Вважаємо за доцільне досудове врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні відносити до судової моделі медіації.

Так, О. Д. Сидєльніков підтримує інтеграцію досудового врегулювання публічно-правових спорів до адміністративного судового процесу та вважає, що використання альтернативних методів врегулювання спорів сприятиме ефективному захисту прав, свобод і законних інтересів усіх учасників адміністративно-правових спорів. Вчений вважає, що доцільно процедуру досудового врегулювання адміністративно-правових спорів закріпити як відокремлену самостійну процедуру, щоб надалі використовувати цей прогресивний механізм врегулювання конфліктів [244, с. 164].

Підтримуємо позицію К. С. Токарєвої, що Україна має рухатися в напрямі імплементації всіх моделей медіації у врегулюванні адміністративно-правових спорів, використовуючи всі доступні засоби для підвищення довіри суспільства та збільшення попиту на процедуру досудового врегулювання спорів. Застосування судової моделі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів передбачає певні покращення у сфері адміністративно-правового регулювання медіації, як-от: розширення компетенції суддів, введення посади судді-медіатора, встановлення вимог до суддів-медіаторів і створення платформ для навчання суддів технік і практик проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів [274, с. 117].

Також Т. Кисельова розглядає два можливих способи інтеграції досудового врегулювання спорів у судову систему: 1) небажаний – це впровадження обов’язкового досудового врегулювання спорів. Цей варіант має свої переваги, як-от підвищення обізнаності громадян щодо можливості медіації.

Проте існує ризик, що сторони можуть не взяти участі в медіації, а також, що можливість досягнення домовленостей буде низькою. Це може призвести до збільшення часу та витрат на вирішення суперечки, особливо, якщо процедура буде невдалою та сторони звернуться до суду. Крім того, цей підхід потребує державного фінансування та інших ресурсів; 2) бажаний – це впровадження добровільної процедури досудового врегулювання спорів [110, с. 20–21].

Варто зауважити, що проведення обов'язкового досудового врегулювання публічно-правових спорів може бути доцільним у певних категоріях справ, особливо там, де в суб'єктів владних повноважень немає зацікавленості в добровільній участі в процедурі врегулювання спору. Проте незалежно від цього всі учасники медіаційного процесу повинні дотримуватися принципів добровільності та самостійного прийняття рішень щодо участі в ньому. Тобто вони мають право вирішувати про початок, припинення чи призупинення процедури за взаємною згодою, самостійно обирати медіатора, встановлювати обсяг своїх вимог, визначати теми обговорення тощо.

Наступною складовою концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні є вдосконалення правового статусу суб'єктів публічного управління як учасників досудового врегулювання спорів та їхня професійна підготовка у сфері врегулювання спорів.

Удосконалення юридичного статусу суб'єктів публічного управління як учасників досудового врегулювання адміністративно-правових спорів передбачає передусім охоплення нормативних положень, що дадуть змогу органам влади звертатися до посередників для врегулювання конфліктів, а також активно брати ініціативу та робити пропозиції з метою врегулювання конфлікту, а також приймати запрошення для участі в процедурі досудового врегулювання спорів. Такий підхід повністю відповідає принципам людиноцентризму, який пропагандується в адміністративному праві [244, с. 171].

Поміж іншого, адміністративно-правові відносини як сфера суспільних правовідносин є потенційно конфліктними, супроводжуються постійною

комунікацією. З цієї причини вважаємо, що посадові особи та службовці державних органів повинні мати розуміння щодо процедури досудового врегулювання спорів, для чого вони повинні пройти відповідну підготовку.

Деякі кроки в цьому напрямі вже вживаються, зокрема Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України (нині – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка) визначив основним пріоритетом для підвищення професійного рівня й компетентності службовців впровадження інноваційних технологій у переговорній діяльності. У рамках проєкту розробляються програми з підготовки професійних посередників у сфері публічного управління. Вищезгаданий проєкт, як стверджує Ж. Макеєнко, націлений на системне навчання медіації та надання такого виду послуг практично в системі публічного управління з метою досягнення основного завдання, що ставиться перед посередником: допомогти сторонам знайти оптимальні рішення, що задовольнить інтереси всіх сторін [151, с. 52].

Суб’єкти публічного управління як учасники досудового врегулювання адміністративно-правових спорів можуть застосовувати набуті знання з медіації та ефективного вирішення конфліктів у своїй професійній діяльності, коли вони спілкуються з іншими представниками владних структур, щоб уникнути виникнення правових конфліктів і під час вирішення спорів через проведення процедури досудового врегулювання спорів.

Ще одним елементом концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні є запобігання зловживанням правами під час досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і створення інституту відповідальності особи, яка проводить вказану процедуру.

Розвиток інституту досудового врегулювання публічно-правових спорів у цьому аспекті є ключовим, оскільки відсутність правових механізмів для запобігання та протидії можливим зловживанням правами під час процедури

досудового врегулювання адміністративно-правових спорів ставить під сумнів законність самого процесу та його результатів. Феномен зловживання правами має свої характеристики: виникає, коли суб'єкт нечесно використовує своє право, не відповідно до його призначення; свідома дія, що завдає шкоди суспільним або особистим інтересам третіх осіб, створюючи реальну загрозу; ці дії формально можуть бути визнані законними [212].

О. С. Корінний вказує, що одним із способів зловживання права є ініціатива досудового врегулювання публічно-правового спору однією зі сторін конфлікту з метою визначення правової позиції та можливих дій іншої сторони. Для зменшення ризику корупції та недобросовісності всіх учасників процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, учений рекомендує ввести письмове фіксування ходу процедури за згодою сторін і розширити повноваження суддів. Крім того, важливо дати суду змогу перед призначенням процедури досудового врегулювання спору в справі перевірити можливість зловживання правами, зобов'язавши сторони надати інформацію про свої дії, спрямовані на вирішення конфлікту та досягнення згоди, і право покласти на ту сторону судові витрати, яка недобросовісно ухиляється від участі в процедурі досудового врегулювання спору [125, с. 12].

Сторони конфлікту повинні розуміти важливість принципів діалогу та переговорів. Щоб переговори й укладання угоди за результатами досудового врегулювання адміністративно-правових спорів відбувалися в межах закону, без будь-яких форм зловживання з боку протилежної сторони або самого посередника й відповідали всім вимогам закону, регулювання досудового врегулювання спорів в адміністративному праві повинно передбачати можливість участі адвокатів сторін у вказаній процедурі.

Отже, можливі форми зловживання правом сторін під час процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів охоплюють таке: 1) ініціювання процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів з метою отримання інформації про позицію іншої сторони; 2) необґрунтоване ухилення від участі в процедурі досудового врегулювання спору або запуск

процедури з метою уповільнення розгляду справи; 3) застосування тиску, погроз, маніпуляцій або примусу до певного варіанта врегулювання конфлікту; 4) надання медіатору неправомірних вигод або обіцянок; 5) укладання угоди за результатами процедури з фіктивними умовами та її подальше невиконання.

З огляду на це адміністративно-правове регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів повинне передбачати заходи для запобігання й уникнення порушень, що здійснюються учасниками в межах встановлених правил процедури, а також містити ефективні механізми для боротьби з цим явищем.

Розвиток концепції дисциплінарної відповідальності для посередників допоможе попередити порушення ними основних засад процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і забезпечити високу якість проведення процедури. Наприклад, у разі виявлення факту порушення принципу добросовісності однією зі сторін угода, укладена за результатами досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, може бути оскаржена та визнана недійсною [279, с. 95].

Щодо впровадження системи відповідальності для осіб, які проводять процедуру досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, вважаємо, що найбільш ефективним інструментом оцінки та контролю за їхньою діяльністю, досі ще може стати уніфікований електронний реєстр осіб, які проводять процедуру досудового врегулювання спору. У цьому реєстрі сторони спору могли б залишати відгуки про роботу конкретного посередника, формуючи рейтинг. Невиконання або недбале виконання обов’язків, а також порушення етичних норм можуть стати підставою для притягнення посередника до різних форм відповідальності: дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної.

Ще одним елементом концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні є встановлення механізму забезпечення виконання угоди за результатами досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Як уже було зазначено в попередніх розділах, примусове виконання угоди за результатами досудового врегулювання адміністративно-правових спорів не зовсім відповідає принципам досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, яке базується на добровільності та добросовісності сторін. Так, рішення про нотаріальне посвідчення такої угоди є підтвердженням чесних намірів учасників процедури. Оскільки посадові особи органу публічного управління повинні дотримуватися закону та діяти в межах, встановлених законом, нотаріальне посвідчення є найбільш ефективним механізмом підтвердження угоди за результатами досудового врегулювання адміністративно-правових спорів у системі адміністративно-правового регулювання. Проте з урахуванням перевантаження судів схвалення такої угоди судом може зайняти більше часу та значно уповільнити її виконання. Під час удосконалення законодавства, яке регулює досудове врегулювання адміністративно-правових спорів, пропонуємо сфокусуватися на питаннях укладання та механізму виконання угод, за результатами досудового врегулювання адміністративно-правових спорів визначення їхніх умов і випадків примусового виконання, підстав для визнання угоди недійсною та інших ключових питань, які гарантують належність та ефективність процедури.

Потреба в створенні ефективного механізму для виконання угод, укладених за результатами досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, зумовлена кількома чинниками. По-перше, це впливає на задоволення потреб і захист інтересів сторін спору. По-друге, це сприяє розвантаженню судової системи, забезпечуючи доступніше правосуддя через використання медіації як ефективного інструменту. Послідовно представники юридичних професій і посадові особи органів влади відмінно розуміють сутність і значення медіації [258, с. 5–6].

Серед очікуваних результатів впровадження концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні можна виділити такі: 1) забезпечення принципу верховенства права, поліпшення доступності правосуддя, підвищення правової культури та створення сприятливого правового середовища; 2) розвантаження й оптимізація

судової системи, зменшення кількості апеляційних скарг, що свідчить про неефективність сучасної системи правосуддя; 3) забезпечення прозорості й відкритості у вирішенні адміністративно-правових спорів; 4) зниження загальної кількості конфліктів між органами публічного управління й громадянами; 5) зниження корупційних ризиків у системі публічного управління; 6) наближення діяльності органів публічного управління до європейських стандартів і підвищення довіри громадян до них; 7) ефективне використання як судових, так і позасудових моделей медіації з відповідним попитом на мирне врегулювання спорів.

Висновки до розділу 3

Отже, на підставі проведеного аналізу нормативно-правового регулювання альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві в зарубіжних країнах і перспектив імплементації зарубіжного та міжнародного досвіду досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні, дійшли таких висновків:

1. Встановлено, що експеримент запровадження процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів проводиться в межах Канадського проєкту та базується на досвіді проведення медіації в Канаді. Ефективність проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів саме у формі судової медіації за участю судді-медіатора підтверджується позитивним досвідом США та Канади. Однак встановлення досудового врегулювання публічно-правових спорів як обов’язкової процедури не є доцільним.

2. Наголошено на тому, що врегулювання спору в досудовому порядку через досягнення компромісу й укладення угоди за результатами примирних процедур є характерною для судової системи Франції. Якщо суддя вбачає можливість досягнення компромісу, він припиняє судовий процес і направляє учасників спору на проведення досудового врегулювання спору. Вказаний досвід розглядається як один із аргументів на підтримку пропозиції щодо скасування інституту підготовчого судового засідання в Україні в разі

впровадження відокремленої процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів.

3. Визначено, що досвід Німеччини підтверджує можливість одночасного застосування судових і позасудових методів вирішення публічно-правових конфліктів одним і тим самим суддею-посередником. Водночас вказаний досвід корисний під час розгляду питання про можливості застосування досудового врегулювання спорів до певних категорій публічно-правових, оскільки в цій країні встановлено перелік таких справ.

4. Обґрунтовано позицію, що кожна з моделей медіації у різних країнах світу відображає унікальні особливості медіаційного процесу, які визначаються державою або конкретним посередником. Визначено, що кожна країна, яка використовує медіацію, розробляє власну модель. Досвід зарубіжних країн показує, що успішність конкретної моделі медіації залежить від правових традицій і культури суспільства відповідної країни. Найпоширенішою є класична медіація, яка відбувається за участю недержавних посередників у позасудовому порядку. Проте впровадження присудової та судової медіації в правову систему певних країн демонструє свою ефективність, що підтверджується досвідом більшості країн Європейського Союзу, де судді мають відповідні навички та досвід для врегулювання спорів.

5. Запропоновано створити Кодекс етичної поведінки медіаторів в Україні, що сприятиме не лише на поліпшення адміністративно-правового забезпечення досудового врегулювання спорів, а й на загальний розвиток інституту медіації в Україні.

6. Визначено, що нормативне регулювання посередництва повинно забезпечувати можливість сторін оскаржувати дії професійного посередника. Запропоновано створити реєстр суб’єктів, уповноважених на проведення досудового врегулювання спорів (єдиного або електронного), де сторони матимуть змогу залишати відгуки про діяльність посередника, а також визначити спеціальний орган, що матиме повноваження вирішувати питання дисциплінарної відповідальності посередника.

7. Встановлено, що концепцію побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів потрібно розуміти як систему положень, що встановлюють майбутні способи розвитку досудового врегулювання спорів у цій сфері та ґрунтуються на найкращому практичному досвіді проведення процедури досудового врегулювання спорів і теоретичних концепціях, які визначають сутність, мету, призначення, принципи й особливості вказаної процедури.

8. Визначено, що відсутність ефективної політики щодо розповсюдження досудового врегулювання публічно-правових спорів і повільний темп його розвитку вимагають створення концепції належної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Основною метою цієї концепції є модернізація системи публічного управління та вдосконалення адміністративного правосуддя через впровадження інноваційних методів мирного врегулювання публічно-правових спорів за допомогою досудового врегулювання публічно-правових спорів.

9. Запропоновано до складових концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні відносити таке: 1) створення механізму адміністративно-правового регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 2) визнання основних цінностей досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 3) створення профільного координувального органу щодо проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 4) визначення повноважень щодо ведення реєстру осіб, які уповноважені проводити досудове врегулювання спорів; 5) формування професійної групи осіб, які проводять досудове врегулювання спорів; 6) вибір оптимальної моделі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 7) удосконалення правового статусу учасників досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як суб’єктів влади та їхня професійна підготовка у сфері врегулювання спорів; 8) запобігання зловживанням правами під час досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і створення інституту відповідальності посередника; 9) розробка механізму

забезпечення виконання угоди за результатами процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

10. Визначено, що в Україні існують деякі актуальні проблеми та перешкоди щодо впровадження та застосування досудового врегулювання спорів у сфері публічного адміністрування. Серед них: 1) відсутність належного механізму адміністративно-правового регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і відповідного координувального органу у визначеній сфері діяльності; 2) незакінченість формування професійної спільноти посередників; 3) неузгодженість у питаннях вибору та встановлення оптимальної моделі досудового врегулювання спорів; 4) недоліки в нормативному визначенні правового статусу потенційних учасників процедури досудового врегулювання спорів; 5) відсутність ефективного механізму забезпечення виконання угоди за результатами досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

11. Запропоновано створити Службу досудового врегулювання адміністративно-правових спорів при Касаційному адміністративному суді в складі Верховного Суду, до компетенції якої входило б поширення та моніторинг досудового врегулювання спорів між органами публічної адміністрації та приватними особами.

12. Доведено, що Україна має рухатися в напрямі імплементації всіх моделей медіації у врегулюванні адміністративно-правових спорів, використовуючи всі доступні засоби для підвищення довіри суспільства та збільшення попиту на процедуру досудового врегулювання спорів. Застосування судової моделі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів передбачає певні покращення у сфері адміністративно-правового регулювання медіації, як-от: розширення компетенції суддів, введення посади судді-медіатора, встановлення вимог до суддів-медіаторів і створення платформ для навчання суддів технік і практик проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

ВИСНОВКИ

У дисертації проведено комплексне дослідження та сформульовано найбільш суттєві результати й положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та пропозиції щодо вдосконалення в Україні функціонування інституту досудового врегулювання публічно-правових спорів як альтернативи адміністративному судочинству.

1. Наукові дослідження, які відіграють ключову роль у формуванні інституту досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні, можна умовно розділити на три групи: 1) дослідження представників науки цивільного права, які присвятили свої роботи проблематиці примирних процедур, вивчали особливості медіації під час врегулювання публічно-правових спорів; 2) дослідження представників науки адміністративного права, які присвятили свої роботи аналізу змісту публічно-правового спору, особливостям та основним характеристикам адміністративних спорів; 3) комплексні дослідження вчених, які присвятили свої роботи дослідженню альтернативним адміністративному судочинству методам врегулювання публічно-правових спорів.

2. Альтернативні способи врегулювання публічно-правових спорів можна визначити крізь призму різноманітних підходів, як-от вибір між судовою або несудовою формою захисту, можливість вирішення питання з або без залучення третьої сторони, а також вибір між змагальною та незмагальною формою захисту, державною або недержавною формою захисту, а також між усіма існуючими формами захисту. Їх класифікацію може бути здійснено за такими підставами: 1) за суб'єктами: а) врегулювання спору за участю представника державної влади; б) недержавні процедури врегулювання спору; 2) за способом врегулювання спору: а) примирювальні процедури; б) правовідновлювальні процедури; в) комбіновані процедури (мінісуд, посередництво-арбітраж, незалежний висновок експерта тощо).

Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів – це процедура, яка базується на основі медіації, але проводиться офіційним представником державної влади – суддею. Досудове врегулювання публічно-правових спорів

повинно бути абсолютно самостійною та відокремленою процедурою, яка не пов'язана з адміністративним судочинством у формі відкритого судового розгляду, яке тимчасово призупиняється під час проведення цієї процедури. До основних ознак досудового врегулювання адміністративно-правових спорів належить: 1) досудове врегулювання спору проводиться на добровільних засадах; 2) у переговорах між сторонами спору діє посередник – суддя-медіатор; 3) мета процедури полягає в досягненні компромісу на умовах, вигідних для всіх учасників спору; 4) економічність, оскільки сторони не витрачають кошти на сплату судового збору та правову допомогу; 5) відсутність детального правового регулювання; 6) швидкість; 7) неформальний та конфіденційний характер.

Встановлено, що за своїм змістом досудове врегулювання публічно-правових спорів має на меті вирішення конфлікту в позасудовому порядку, будується на засадах медіації та відповідає майже всім її ознакам, тому в перспективі вказана процедура має бути повністю відокремлена від судочинства й оформлена в специфічний правовий інститут адміністративного процесуального права та нормативно регулюватись окремим розділом Кодексу адміністративного судочинства України.

3. Засади досудового врегулювання публічно-правових спорів становлять собою систему, яка охоплює загальноправові, міжгалузеві та спеціальні засади. Мінімальні стандарти досудового врегулювання адміністративно-правових спорів базувати на таких засадах: 1) добровільність участі сторін у процедурі досудового врегулювання спору; 2) дотримання розумних строків досудового врегулювання, які не перешкоджають доступності подальшого, за потреби, судового захисту; 3) конфіденційність такого врегулювання й інформації, отриманої під час досудового вирішення адміністративної справи; 4) розумність і гнучкість процедури; 5) незалежність, незацікавленість і неупередженість осіб, які здійснюють посередницькі (медіаторські) функції, і наявність гарантій такої незалежності; 6) принцип рівності та добросовісності осіб, що беруть участь у справі.

4. Вимогами застосування процедури досудового врегулювання публічно-правового спору є комплекс чинників, які визначають межі використання

процедури досудового врегулювання публічно-правового спору. Тобто тільки за визначених обставин сторонам публічного спору надається можливість врегулювати спір без звернення до суду. На сьогодні досудове врегулювання адміністративно-правових спорів проводиться на пробному рівні, тому доцільно розглядати два види вимог до його застосування. По-перше, це вимоги, які фактично існують на сьогодні. По-друге, це вимоги, які повинні бути визначені для сформованої моделі досудового врегулювання публічно-правового спору в майбутньому. Обидва види вимог передбачають комплекс вимог, за допомогою яких можна окреслити умови застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів, представлених такими трьома групами: організаційні, процесуальні та фільтруючі. У довгостроковій перспективі вимогами до застосування досудового врегулювання публічно-правових спорів мають бути: 1) наявність у спору ознак публічно-правового спору, до якого можливе застосування процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 2) наявність адміністративної процесуальної дієздатності в сторін спору; 3) дотримання вимог юрисдикції та територіальної підсудності; 4) наміри учасників спору мають бути добросовісними.

5. Нині обов'язковою умовою набуття статусу учасників досудового врегулювання публічно-правових спорів є наявність статусу в особи сторони адміністративного провадження. Визначено, що наявні два підходи до визначення моменту набуття сторонами спору статусу учасника досудового врегулювання адміністративно-правового спору: 1) сторона набуває статусу учасника досудового врегулювання адміністративно-правового спору з моменту реєстрації адміністративним судом заяви про ініціювання проведення переговорів і надання згоди іншої сторони спору на досудове врегулювання публічно-правового спору в разі, коли заяву про проведення процедури подала одна із сторін спору; 2) сторона набуває статусу учасника досудового врегулювання адміністративно-правового спору з моменту реєстрації адміністративним судом заяви про ініціювання проведення переговорів і призначення судді-медіатора в разі, коли обидві сторони подали спільну заяву про проведення процедури.

6. Правовий статус сторони досудового врегулювання адміністративно-

правового спору охоплює такі елементи: 1) права сторони адміністративно-правового спору, що бажає застосувати процедуру досудового врегулювання адміністративно-правового спору: а) право отримати інформацію про сутність і можливі наслідки досудового врегулювання адміністративно-правового спору; б) право на вибір судді, який буде виступати медіатором у досудовому врегулюванні адміністративно-правового спору під час подання заяви до голови суду про ініціювання процедури; в) право за згодою обох сторін залучати до процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору представників, експертів, спеціалістів, перекладачів, фахівців та інших осіб, за умови дотримання ними принципу конфіденційності цієї процедури; г) право на відмову від участі в досудовому врегулюванні адміністративно-правового спору на будь-якому етапі до укладення угоди про примирення; д) право на подання усних і письмових пояснень щодо своєї позиції, доводів та заперечень, подання доказів і висловлення своєї думки під час переговорів, пропонувати можливі варіанти мирного врегулювання; е) право на проведення приватних нарад із суддею-медіатором і своїм представником; 2) обов'язки сторони адміністративно-правового спору, що бажає застосувати процедуру досудового врегулювання адміністративно-правового спору: а) співробітничати із суддею-медіатором і не чинити перешкод належному проведенню процедури досудового врегулювання публічно-правового спору відповідно до законодавства України; б) дотримуватися принципу конфіденційності й утримувати інформацію, отриману під час переговорів, у процесі досудового врегулювання адміністративно-правового спору в таємниці, не розголошуючи її в процесі цього чи будь-якого іншого судового провадження; в) проявляти повагу до честі та гідності інших учасників процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору; г) чесно користуватися правами, наданими як учаснику процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору; д) добровільно виконувати угоду, укладену за результатами процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору; е) дотримуватися законодавства, яке регулює досудове врегулювання спорів.

7. Особливість досудового врегулювання адміністративно-правових

спорів полягає в тому, що суддя-посередник відповідальний за організацію процесу посередництва й функціонує як нейтральний і незацікавлений координатор переговорів, спрямованих на вирішення спірних ситуацій. У цьому контексті «нейтральність» означає, що суддя-посередник не надає перевагу жодному з варіантів врегулювання спору, а «незацікавленість» підтверджує, що він не піддається впливу жодної зі сторін порівняно з іншими. Однак основна відповідальність за врегулювання спору лежить на учасниках спору. Суддя-посередник не виконує ролі, яку він мав би в судовому процесі; він діє як учасник переговорів між сторонами. Завдяки своїм професійним знанням і навичкам він спрямовує сторони на компромісне вирішення конфлікту, допомагає їм зрозуміти слабкі сторони своїх позицій і переглянути свої погляди на проблему. Він сприяє знаходженню сторонами самостійного та юридично обов'язкового рішення для врегулювання конфлікту.

8. Під час проведення процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору суддя-посередник має право: по-перше, керувати проведенням процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору; по-друге, ставити запитання сторонам процедури; по-третє, висловлювати свою позицію щодо пояснень і доказів, наданих сторонами спору; по-четверте, зупиняти виступи сторін спору, якщо це потрібно для досягнення результати переговорів, а також інші права, потрібні для проведення результативних переговорів з метою врегулювання спору.

Під час проведення переговорів суддя-посередник зобов'язаний: по-перше, дотримуватись конфіденційності та не розповсюджувати отриману в процесі переговорів інформацію, по-друге, не комунікувати із суддею, якому буде передано справу для розгляду в разі недосягнення миру між сторонами, з приводу процедури досудового врегулювання спору; по-третє, передавати інформацію певної сторони іншій стороні лише після погодження відповідною стороною; по-четверте, діяти в інтересах усіх учасників процедури.

9. Досудове врегулювання адміністративних спорів являє собою структуровану процедуру, яка складається із стадій: 1) ініціювання сторонами спору проведення процедури досудового врегулювання публічно-правового спору через подання заяви до голови відповідного суду; 2) розгляд головою

суду заяви сторін про проведення процедури та призначення уповноваженого судді; 3) прийняття справи суддею-медіатором і підготовка справи до проведення переговорів через збір відповідного переліку доказів, письмових обґрунтувань позицій сторін; 4) проведення безпосередньо переговорів щодо врегулювання публічно-правових спорів у призначену дату та час; 5) оформлення результатів проведення досудового врегулювання адміністративно-правового спору через укладання письмової чи усної угоди за умови позитивного результату переговорів або вирішення питання щодо знищення документів і поновлення провадження, якщо переговори були безрезультатними.

10. За своєю правовою природою мирова угода під час судового адміністративного процесу та угода, укладена за результатами досудового врегулювання публічно-правових спорів не є тотожними. Досудове врегулювання публічно-правового спору є добровільним процесом, тому угода про його результати виконується сторонами за їхньою доброю волею. Отже, невиконання такої угоди не може бути підставою для повторного проведення цієї процедури. Так, якщо процедура не привела до досягнення мети й конфлікт не було вирішено, сторони можуть вирішити спір у процесі судового розгляду справи адміністративним судом.

11. Запропоновано розуміти поняття «модель медіації» як різновид медіаційних практик, які є найпоширенішими в певній країні залежно від статусу медіатора, обсягу його прав, предмета спору та рівня зв’язку із судовою системою. Аналіз кожної з моделей медіації є важливим кроком для всіх учасників процесу, адже дає змогу посереднику вибрати потрібні методи розв’язання конфлікту, а сторонам – розуміти формат процедури та сформулювати власні очікування. Світовий досвід демонструє перевагу трьох основних моделей медіації, які поділяють за ступенем взаємодії із судом: позасудова, присудова та судова медіації. Кожна з моделей медіації в різних країнах світу відображає унікальні особливості медіаційного процесу, які визначаються державою або конкретним посередником. Визначено, що кожна країна, яка використовує медіацію, розробляє власну модель. Досвід зарубіжних країн показує, що успішність конкретної моделі медіації залежить

від правових традицій і культури суспільства відповідної країни. Найпоширенішою є класична медіація, яка відбувається за участю недержавних посередників у позасудовому порядку. Доведено, що впровадження присудової та судової медіації в правову систему в Україні буде ефективним, що підтверджується досвідом більшості країн Європейського Союзу, де судді мають відповідні навички та досвід для врегулювання спорів.

12. Концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні запропоновано тлумачити як систему складових, які встановлюють перспективні напрями розвитку досудового врегулювання адміністративно-правових спорів у вирішенні таких категорій спорів і засновані на найкращому досвіді практичного використання процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і теоретичних уявленнях про зміст процедури, сутність, мету, призначення, засади й ознаки. Метою концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є її місія трансформувати систему публічного управління та вдосконалити адміністративний процес.

Запропоновано до складових концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні відносити таке: 1) створення механізму адміністративно-правового регулювання досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 2) визнання основних цінностей досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 3) створення профільного координувального органу щодо проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 4) визначення повноважень щодо ведення реєстру осіб, які уповноважені проводити досудове врегулювання спорів; 5) формування професійної групи осіб, які проводять досудове врегулювання спорів; 6) вибір оптимальної моделі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; 7) удосконалення правового статусу учасників досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як суб’єктів влади та їхня професійна підготовка у сфері врегулювання спорів; 8) запобігання зловживанням правами під час досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і створення інституту

відповідальності посередника; 9) розробка механізму забезпечення виконання угоди за результатами процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

13. Запропоновано створити Службу досудового врегулювання адміністративно-правових спорів при Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду, до компетенції якої входило б поширення та моніторинг досудового врегулювання спорів між органами публічної адміністрації та приватними особами.

14. Враховуючи результати здійсненого в дослідженні аналізу змісту процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, визначено такі пропозиції щодо внесення доповнень до законодавства України, зокрема:

1) доповнити Кодекс адміністративного судочинства України окремим розділом «Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів», що складається із 11 статей (додаток А); вилучити главу 4 (ст. 184–188 КАС України), вилучити статтю 17 КАС України.

2) доповнити статтю 23 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» частиною другою такого змісту:

«**Стаття 23.** Суддя місцевого суду

1. Суддя місцевого суду здійснює правосуддя в порядку, встановленому процесуальним законом, а також інші повноваження, визначені законом.

2. Суддя місцевого суду наділений правом проводити процедуру досудового врегулювання адміністративно-правових спорів».

3) доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 185-12 такого змісту:

«Стаття 185-12. Розголошення відомостей, отриманих під час проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Розголошення відомостей, отриманих під час проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів учасниками процедури, –

зумовлює накладення штрафу до п’яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Alexander N. The Mediation Meta Model: Understanding Practice Around the World. URL : http://www.asiapacificmediationforum.org/resources/2008/KEY№TE_NADJA.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

2. Alexander N., Gottwald W., Trenczek Th. Mediation in Germany: The Long and Winding Road. (2003). Global trends in mediation. 179–212. C. 180. Research Collection School Of Law. URL : http://ink.library.smu.edu.sg/sol_research/1900

3. Andrii Ivanytskyi, Olena Cherniak. Appeal to the European Court of Human Rights as a form of protection of civil rights. *Visegrad journal on human rights*. 2020. № 2, vol. 3. P. 42–48.

4. Codice etico e di condotta del mediatore di ADR Intesa. URL : https://www.adrintesa.it/la-mediazione/il-codice-etico (дата звернення: 18.05.2024).

5. Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities. URL : ttps://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_ strengt hening_eu_med_en.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

6. Costa e Silva A. M. Education, citizenship and mediation. *Citizenship, Social and Eco№mics Education*. 2012. № 1 (11). P. 2–10.

7. Das Bundesgesetz über Mediation in Zivilrechtssachen Nr. 29/2003. URL : https://mediatoren.justiz.gv.at/mediatoren/mediatorenliste.nsf/docs/home (дата звернення: 18.05.2024).

8. De Mediatorsfederatie Nederland (MfN-register). URL : https://mfnregister.nl/ (дата звернення: 18.05.2024).

9. Dragos D. C., Marrani D. Administrative Appeals in Comparative European Administrative Law: What Effectiveness? Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law / D. C. Dragos, B. Neamtu (eds.). Heidelberg : Springer, 2014. P. 539–563.

10. European Code of Conduct for Mediation Providers. URL :

https://rm.coe.int/cepej-2018-24-en-mediation-development-toolkit-european- code-of-conduc/1680901dc6 (дата звернення: 18.05.2024).

11. Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung, Vom 21. Juli 2012.

12. Joly-Hurard J. Conciliation et médiation judiciaires. Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2003. 476 p. Presses universitaires d'Aix-Marseille. URL : https://books.openedition.org/puam/679 (дата звернення: 18.05.2024).

13. Kodeks Etyczny Mediatorów Polskich. URL : http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/mediacje/adr1/kodeksetyczny.pdf

14. Loi № 95–125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. *Journal officiel de la République Française.* 09.02.1995. № 34. P. 2175.

15. On certain aspects of mediation in civil and commercial matters : Directive of the European Parliament and of the Council of 21.05.2008 № 2008/52/EC. *Official Journal of the European Union.* 2008. L 136. P. 3–8.

16. Österreichisches Bundesgesetz über Mediation in Zivilrechtssachen (Zivilrechts-Mediations-Gesetz – ZivMediatG) sowie über Änderungen des Ehegesetzes, der Zivilprozessordnung, der Strafprozessordnung, des463Gerichtsgebührengesetzes und des Kindschaftsrechts-Änderungsgesetzes 2001 vom 06.06.2003. URL : https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage= BgblPdf&Dokumentnummer=2003_29 (дата звернення: 18.05.2024).

17. Riskin L. L. Mediation orientations, strategies and techniques. *Alternatives to high cost litig*. 1994. P. 111–114. C. 111.

18. Standardy szkolenia mediatorów. URL : http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/mediacje/adr1/standardyszkoleniamediatorow.pdf

19. State of democracy, human rights and the rule of law – A democratic renewal for Europe – Report by the Secretary General of the Council of Europe 2021 / Committee of Ministers. URL : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2646a

(дата звернення: 18.05.2024).

20. Uniform Mediation Act. URL : http://www.mediate.com/articles/umafinalstyled.cfm?fbclid=IwAR1csLtcoRkuAps1BdV2dk1wUK6iUKOAIBM2_EW6fb6PKYNZBZwHKH6Otto (дата звернення: 18.05.2024).

21. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości Nr 55/08/DNWO z dnia 01.08.2005 w sprawie powołania Społecznej Rady ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości wraz z uzasadnieniem. URL : http://ms.gov.pl/pl/dzialal№sc/mediacje/spoleczna-rada-ds-alternatywnych-metod-rozwiazywania-konfliktow-i-sporow/o-radzie/ (дата звернення: 18.05.2024).

22. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за ред. О. М. Пасенюка. К., 2007. 608 с.

23. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

24. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник / Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Київ : Центр учб. літ-ри, 2011. 216 с.

25. Адміністративне процесуальне право : навч. посіб. / за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2017. 320 с.

26. Акт штату Новий Південний Уельс «Акт про цивільне судочинство» від 16.07.2005. URL : http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/nsw/consol_act/cpa2005167/ (дата звернення: 18.05.2024).

27. Альтернативне вирішення спорів. Міжнародне приватне право. Особлива частина. URL : http://pidruchniki.com/1513061656836/pravo/alternativne_virishennya_sporiv (дата звернення: 18.05.2024).

28. Аріс Дж. Довідник з питань врегулювання судових спорів за допомогою судді (для канадських суддів та адвокатів). URL : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/10govkpu.pdf (дата звернення:

18.05.2024).

29. Балюк І. А. Господарське процесуальне право : навч. посіб. К. : КНЕУ, 2002. 224 с.

30. Безпальча Р. Ф. Шляхи мирного розв’язання конфліктів у школі : науково-популярне видання. Тернопіль : Підручники і посібники, 2001. С. 54.

31. Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1 (5). С. 158–173.

32. Біла В. Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. № 4 (75). С. 43–48.

33. Білуга С. Ґенеза наукової думки щодо форм розв’язання конфліктів за участю третьої сторони: від «совісного» суду до досудового вирішення публічно-правових спорів. *Evropský politický a právní diskurz*. 2015. Sv. 2, Vyd. 1. С. 354–360.

34. Білуга С. С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.

35. Білуга С. С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 220 с.

36. Білуга С. С. Угода про примирення за наслідками досудового врегулювання адміністративно-правових спорів: особливості правової природи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. *Серія : Юриспруденція.* 2014. № 12, т. 1. С. 188–191.

37. Біцай А. В. Моделі медіації у світі та перспективи для України. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 85–89.

38. Біцай А. В. Організаційно-правові засади участі адвоката в медіації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. К., 2015. 246 с.

39. Бліхар М. Медіація як спосіб вирішення адміністративних спорів. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 78–82.

40. Боженко Н. В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як

способу вирішення адміністративних спорів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 15 с.

41. Боженко Н. В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 214 с.

42. Боженко Н. В. Впровадження медіації в адміністративних судах України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2, ч. 1. С. 45–48.

43. Боженко Н. В. Зарубіжний досвід досудового врегулювання адміністративних спорів. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол. : В. В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. Вип. 78. С. 14–19.

44. Боженко Н. В. Сутність та особливості досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Спецвипуск. 2017. Ч. 2. С. 90–93.

45. Боженко Н. В. Удосконалення адміністративно-правового забезпечення медіації в адміністративному судочинстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 116–119.

46. Большакова О. В. Соціально-філософська рефлексія призначення сучасної держави як постачальника послуг. *Наукове пізнання: методологія та технологія* : наук. журнал. 2018. № 2. С. 27–32.

47. Бондаренко-Зелінська Н. Л. Запровадження альтернативних способів врегулювання спорів: європейський досвід для України. *Приватне право і підприємництво*. 2009. Вип. 8. С. 162–165.

48. Бондарчук Н., Бугайчук А. Проблеми правового регулювання медіації в Україні. *Підприємництво, господарство і* право. 2018. № 10. С. 209–213.

49. Борис О. Медіація: міжнародний досвід та українські реалії / Юридична Газета online. URL : https://yur-gazeta.com/golovna/mediaciya-mizhnarodniy-dosvid-ta-ukrayinski-realiyi-.html (дата звернення: 18.05.2024).

50. Бортник Н. П., Парпан У. М., Скочиляс-Павлів О. В. Принципи позасудового вирішення адміністративних спорів. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.* 2019. № 24. С. 96–103.

51. Бортнік О. Г. Мирова угода у цивільному судочинстві : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2007. 227 с.

52. Бортнікова А. Г. Медіаційна угода, укладена за результатами вирішення публічно-правового спору в рамках позасудової медіації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6, т. 2. С. 77–80.

53. Бортнікова А. Г. Правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 286 с.

54. Бортнікова А. Критерії медіабельності публічно-правового спору. *Visegrad journal on human rights.* 2017. № 6. URL : http://vjhr.sk/archive/2017_6/5.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

55. Бостан С. К. Методологічний інструментарій конституційно-правового дослідження. *Вісник Запорізького національного університету*. *Серія «Юридичні науки».* 2010. № 3. С. 19–25.

56. Буличева Н. А. Розвиток інституту адміністративних послуг як передумова побудови сервісної держави. *Митна справа*. 2011. № 1. С. 162–167.

57. Бурма С. К. Міжнародно-правова характеристика інституту дружнього врегулювання в європейському суді з прав людини : дис. ... канд. юрид. наук :12.00.11. Одеса, 2015. 231 с.

58. Бурова Л. І. Правова природа медіаційної угоди. *Часопис цивілістики*. 2015. Вип. 18. С. 56–59.

59. Бучко В. Б. Доцільність та перспективи запровадження інституту медіації в цивільному та господарському процесі України. *Актуальная юриспруденция* : сборник научных трудов. 2015. № 4. С. 124–128.

60. Бучко В. Б. Психологічні аспекти конструктивного вирішення

господарських спорів у контексті національної безпеки. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 1. С. 28–36.

61. Васильченко Н. О. Медіація в Україні як об'єкт адміністративно-правових відносин. *Право і суспільство*. 2018. № 2. С. 122–128.

62. Ващенко А. В. Повітові з'їзди мировых посередників у структурі органів управління Російської імперії 1861–1874 рр.: законодавчо-правовий аспект. Проблеми історії України XIX – початку XX ст. 2011. № 18. С. 134–140.

63. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Х. : Право, 2016. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол. : О. В. Петришин (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.

64. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1140 с.

65. Гайворонська І. Історичний розвиток мирного і компромісного вирішення кримінально-правових конфліктів на українських землях. *Юридична Україна*. 2008. № 5. С. 105.

66. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд та ін. Херсон : Грінь Д. С., 2015. 272 с.

67. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс : навчальний посібник. Херсон : ОЛДІПЛЮС, 2018. 446 с.

68. Генеза статусу потерпілого в історії вітчизняного кримінального процесу. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія Право.* 2012. № 2 (6). URL : http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12hopvkp.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

69. Геселев О. Зміна пануючого праворозуміння як обов'язкова умова впровадження відновного правосуддя в Україні (філософсько-правовий аспект). *Право України*. 2010. № 3. С. 106–114.

70. Гола Л. В. Переваги та недоліки досудового розгляду вирішення

господарських спорів. URL : http://www.rusnauka.com/8_NND_2010/Pravo/60704.doc.htm (дата звернення: 18.05.2024).

71. Горевий В. Досудове врегулювання господарських спорів: сутність, проблеми, окремі шляхи їх вирішення. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 9. С. 90–92.

72. Горова А. Приклади існуючих програм відновного правосуддя в інших країнах. *Відновне правосуддя в Україні*. 2005. № 1–2. С. 130–133.

73. Господарське процесуальне право України : навч. посіб. / В. Д. Чернадчук, В. В. Сухоиос, В. П. Нагребельний та ін. Суми, 2006. 331 с.

74. Грабченко А. І., Федорович В. О., Гаращенко Я. М. Методи наукових досліджень : навч. посібник. Х. : НТУ «ХПІ», 2009. 142 с.

75. Грень Н. М. Реалізація права людини на справедливий суд шляхом процедури присудової медіації: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук :12.00.01. Львів, 2017. 250 с.

76. Гриб А. М. Примирення в праві Литовсько-польської доби, його реалізація та особливі форми. *Правові та інституційні механізми 412 забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 20 трав. 2016 р. : у 2 т. Т. 1. Одеса : Юридична література, 2016. С. 145–147.

77. Гріненко О. О. Порівняльний аналіз сутності мирової угоди за законодавством України та зарубіжних країн. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку* : зб. матер. Міжнар. наук. симпозіуму «Дні порівняльного правознавства», м. Київ, 8–11 квітня 2009 р. К., 2009. С. 518–520.

78. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 32, том 3. С. 11–15.

79. Делія Ю. В. Методологія та методи дослідження проблем правотворчості суб’єктів місцевого самоврядування в Україні. *Форум права*. 2012. № 3. С. 163–168.

80. Денисенко О. М. Витоки та процес впровадження присудової медіації у Великій Британії на прикладі Англії та Уельсу. *Нове українське право*. 2023. № 6. С. 58–62.

81. Джафарова М. В. Принципи адміністративного процесуального права у новітніх умовах сьогодення: науково-правовий аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Сер.: Юридичні науки. 2019. Вип. 1. С. 54–57.

82. Довганчук С. М. Про засади третейського розгляду. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2009. № 2. С. 47–55.

83. Донцов Д. Ю. Посередництво як засіб вирішення спору по суті в цивільному судочинстві України. *Правничий часопис*. 2022. С. 123–128.

84. Досудове врегулювання спорів – шлях відновлення довіри до суду. URL : https://adm.od.court.gov.ua/sud1570/pres-centr/news/137879/ (дата звернення: 18.05.2024).

85. Дубов Г. О. Методологія права: поняття, предмет та місце в системі наукового пізнання. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 54–58.

86. Європейський кодекс поведінки медіаторів від 02.07.2004. URL : http://www.elmediacia.kz/images/file/first/3.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

87. Єрьоменко Г. Коротко про медіацію. URL : https://www.ukrmediation.com.ua/files/content/briefly-on-mediation-galyna-eremenko.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

88. Желтобрюх І. Л. Структура процесуальних взаємозв'язків, які виникають між суб'єктами й учасниками адміністративного процесу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2019. Вип. 58, т. 2. С. 23–26.

89. Жмудь В. Запровадження процедури медіації (примирення) у законодавстві України. *Юридичний журнал: аналітичні матеріали, коментарі, судова практика* / МОН України ; НПУ ім. Драгоманова ; Ін-т політології та ін. 2008. № 11. С. 89–91.

90. Задорожна С. Примирна процедура як спосіб вирішення

комерційних спорів. *Право України*. 2007. № 10. С. 54–57.

91. Закаленко О. В. Методологічно-антропологічні засади дослідження та розуміння права на адміністративний позов. *Право та інновації*. 2019. № 3 (27). С. 111–117.

92. Закон України «Про медіацію». Науково-практичний коментар. З-19. Станом на 1 квітня 2023 р. / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О. О. Кармази, кандидата юридичних наук, доцента Т. В. Федоренко, кандидата юридичних наук, доцента П. О. Ізуїти. К. : Талком, 2023. 241 с.

93. Закопай А. Сучасна медіація у Сполучених Штатах Америки. *Молодь: наука та інновації* : матеріали 10-ї Всеукр. наук.-техн. конф. студентів, аспірантів і молодих учених, м. Дніпро, 23–25 листопада 2022 р. Дніпро : НТУ ДП, 2022. С. 461–462.

94. Залар А. Комплексний аналіз поточного контексту, бар'єрів та можливостей для розвитку медіації з рекомендаціями щодо розвитку та впровадження медіації в Україні. USAID. 2019. 45 с.

95. Залюбовська І. К. Судовий контроль як засіб забезпечення законності в сфері державного управління: історія та перспективи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. № 22. С. 342–346.

96. Сприяння практичному запровадженню медіації в України та налагодженню взаємодії з судовою системою: збірка матеріалів проєкту. С. 36. URL : http://namu.com.ua/ua/downloads/publications-pdf/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BA%D0%B0%20%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B2%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%83_USAID.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

97. Іванюта Н. В. Щодо принципу справедливості в господарському судочинстві. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 184–187.

98. Івченко І. О. Методологія загальнотеоретичного дослідження прав дітей з обмеженими можливостями: загальний огляд проблеми. *Серія 18 :*

Економіка і право. 2012. Вип. 18. С. 106–111.

99. Ізбаш О. О. Медіація та альтернативне вирішення спорів онлайн. *Київський часопис права.* 2022. № 1. С. 80–85. DOI : https://doi.org/10.32782/klj/2022.1.12 (дата звернення: 18.05.2024).

100. Інформація для досудового врегулювання спорів. URL : http://adm.od.court.gov.ua/sud1570/menu3/dewewewe (дата звернення: 18.05.2024).

101. Йосипенко С. Т. Медіація як спосіб вирішення спорів у приватно-правових відносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2019. 172 с.

102. Каламбет С. В., Іванов С. І., Півняк Ю. В. Методологія наукових досліджень. Дніпропетровськ : Вид-во Маковецький, 2015. 191 с.

103. Кантор Н. Ю. Особливості медіації при адміністративно-правових спорів. *Актуальні проблеми юриспруденції*. 2019. № 2. С. 90–93.

104. Кантор Н. Ю. Особливості медіації при розв'язанні адміністративно-правових спорів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 2. С. 90-93.

105. Карпа М. І. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенцій органів публічної влади (теоретичні аспекти). *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 3 (34). С. 26–34.

106. Карпенко Р. Історичні передумови впровадження медіації в Україні та інших державах. *Підприємництво, господарство і право*. 2020 № 4. С. 28–36.

107. Кафарський В. В. Медіація в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Випуск 3 (6). С. 152–165.

108. Керівні принципи № 15 для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами-приватними особами від 07.12.2008. URL : https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/cepej/19-kerivnuy%20pryncup1.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

109. Кирдан Б. В., Широковська О. О. Зарубіжний досвід правового регулювання медіації як способу врегулювання спорів : юрид. наук. електрон.

журн. 2022. № 1/2022. С. 89–92.

110. Кисельова Т. Інтеграція медіації в судову систему України: програмний документ. Київ, 2017. 28 с.

111. Ківалов С. В. Варіативність рішень при реалізації владних повноважень як підстава для компромісного врегулювання публічно-правового спору. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 19 трав. 2017 р. У 2-х т. Т. 2 / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 6–8.

112. Ківалов С. В. Врегулювання публічно-правового спору за участю судді: нова форма правосуддя чи прояв медіації в суді. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 18 травня 2018 р.) У 2 т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 5–8.

113. Ківалов С. В. До питання визначення принципів досудового врегулювання публічно-правових спорів. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред.) Ю. П. Аленін та ін. ; МОН України; НУ ОЮА. Одеса : Юрид. л-ра, 2014. Вип. 72. С. 7–15.

114. Ківалов С. В. Право на звернення до адміністративного суду із адміністративним позовом. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. № 59. С. 7–21.

115. Ківалов С. В. Сутність та особливості досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»* : зб. наук. праць. Одеса : Юрид. л-ра, 2014. Т. 14. С. 5–18.

116. Ковтун Н. Необхідність запровадження медіації в Україні з урахуванням міжнародного досвіду. URL : http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/19264/1/62-65.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

117. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від

06.07.2005 № 2747-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15 (дата звернення: 18.05.2024).

118. Кодекс етики медіатора. URL : https://ukrmediation.com.ua/ua/pro-tsentr/kodeks-etyky-mediatora/2-kodeks-etyky-mediatora (дата звернення: 18.05.2024).

119. Кодекс суддівської етики, затверджений XI черговим З'їздом суддів України 22.02.2013. URL : http://court.gov.ua/userfiles/Kodex%20sud%20etiki%281%29.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

120. Колесников О. В. Основи наукових досліджень : навч. посіб. 2-ге вид. випр. та доп. К. : Центр учбової літератури, 2011. 144 с.

121. Коломоєць Т. О., Миронюк Р. В., Шарая А. А. Сутність та особливості досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 538–542.

122. 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/New-Justice_Comprehensive_Analyses_on_-Mediation_-for_Ukraine_Ales_Zalar_UKR.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

123. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 / Рада Європи. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 18.05.2024).

124. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 18.05.2024).

125. Корінний С. О. Впровадження медіації в адміністративний процес України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2019. 242 с.

126. Корінний С. О. Впровадження медіації в адміністративний процес України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2019. 16 с.

127. Корінний С. О. Національно-історичний аспект становлення інституту медіації в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1, т. 2. С. 81–87.

128. Корчинський О. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. № 876. С. 154–155.

129. Кохан Г. «Чи потрібна медіація Україні». *Юридичний радник*. 2014. № 2. С. 74.

130. Кравчук В. М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. Х. : Фактор, 2011. 800 с.

131. Красіловська З. В. Історичні передумови виникнення та розвитку інституту медіації. *Молодий вчений*. 2015. Вип. 6 (21). С. 114–118.

132. Красіловська З. В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект : дис. … канд. наук з держ. управл. : 25.00.01. Одеса, 2017. 221 с.

133. Красіловська З. В. Умови застосування медіації для врегулювання спорів із органами публічної влади: вітчизняний та зарубіжний аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4. С. 200–207.

134. Крестовська Н., Романадзе Л. Медіація у професійній діяльності юриста. Одеса : Екологія, 2019. 462 с.

135. Кривачук Л. Ф. Розвиток інституту медіації в Польщі: ґенеза і досвід діяльності центрів. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2012. Вип. 2 (24). С. 140–157.

136. Крутій О. М. Медіація як комунікаційний засіб розвитку корпоративної культури публічного управління в умовах глобалізації. *Державне будівництво*. 2019. № 2. С. 434–443. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2019_2_4 (дата звернення: 18.05.2024).

137. Кузьменко Ю. В., Божок С. Г., Красіловська О. Ю. Проблемні аспекти імплементації медіації в правовий простір України. *Scientific Bases Of*

Solving Of The Modern Tasks : the 19 th International scientific and practical conference, 1–2 June, 2020. Frankfurt am Main, 2020. С. 257–258.

138. Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві України. URL : http://www.voas.gov.ua/centr-mediacii/perspektivi-vprovadzhennja-protseduri-mediatsiji-v-administrativ№mu-sudochinstvi-ukrajini/ (дата звернення: 18.05.2024).

139. Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. Харків : Право, 2011. 1352 с.

140. Кучерова М. Медіаційна та мирова угода при врегулюванні земельних спорів. *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 9. С. 83–87.

141. Лазаренко М. М. Імплементація медіації в правову систему: міжнародний досвід та перспективи інституціоналізації в Україні. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2015. № 124 (2). С. 109–120.

142. Лиско А., Коршівський Н. Реєстри медіаторів: зарубіжний досвід / Блог Львівського центру медіації. URL : http://aphd.ua/reiestry-mediatoriv-zarubizhnyi-dosvid-/ (дата звернення: 18.05.2024).

143. Лукянова Г. Ю. Методологічні основи дослідження права у сучасній юридичній науці. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. Вип. 4. С. 33–43.

144. Луцький Р. П. Особливості формування інституту медіації в англо-саксонській сім'ї права: позитивно-правовий аспект. 2022. URL : http://repository.ukd.edu.ua/bitstream/handle/123456789/423/2022%20VI%20%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D1%81%D0%B8%D0%BC%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D1%96%D1%83%D0%BC.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 18.05.2024).

145. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві : дис.

... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 441 с.

146. Любченко Я. П. Альтернативні способи вирішення правових спорів: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2018. 249 с.

147. Мазаракі Н. А. Зміст принципу конфіденційності медіації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 6 (1). С. 30–33.

148. Мазаракі Н. А. Основоположні ідеї інституту альтернативного вирішення спорів. *Науковий вісник публічного та приватного права* : збірник 250 наукових праць. К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2018. Вип. 6, т. 1. С. 35–40.

149. Мазаракі Н. А. Принцип нейтральності медіатора. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. С. 99–100.

150. Макеєнко Ж. В. Технології переговорів у врегулюванні конфліктних відносин у державному управлінні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2019. №. 3 (94). С. 61–67.

151. Макеєнко Ж. Науково-теоретичні засади переговорного процесу в державному управлінні в умовах демократизації суспільства. *Науково-практичне забезпечення надання публічних послуг в умовах децентралізації* : зб. матер. доп. та тез інтернет-конф., м. Київ, 18 квіт. 2019 року / за заг. ред. Р. В. Войтович, П. В. Ворони. Київ, 2019. С. 51–54.

152. Маковій В. П. Правова природа медіаційних угод. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 1. С. 99–103.

153. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Вежа, 2000. 560 с.

154. Маляренко В. Т. Відновлювальне правосуддя: можливості запровадження в Україні. *Бюлетень міністерства юстиції України*. 2004. № 8. С. 17–34.

155. Малярчук І. А. Платник податків як суб’єкт податкового права. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 356–361.

156. Матеріали технічної місії до Канади на тему «Система Канади та

досудове врегулювання спорів» (попередня нарада): проєкт суддівська освіта – для економічного зростання. Торонто, Реджайна, Вінніпег, Оттава, 2012. 2–14 листопада.

157. Махова Л. О. Межі застосування медіації в України. *Актуальні проблеми конвергенції екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу* : матеріали Всеукр. наук.-практ. круглого столу, 28 жовт. Дніпро, 2016. С. 203–206.

158. Машков Л. Проблеми теорій держави і права. К., 2008. 460 с.

159. Медіація в Італії. URL : https://www.mediation-help.com/about-mediation/italy/ (дата звернення: 18.05.2024).

160. Медіація у світі: Австралія. URL : http://fedim.ru/mediatsiya-v-mire/avstraliya/ (дата звернення: 18.05.2024).

161. Медіація у світі: інновації та нові розробки. URL : https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/mediaciya-u-sviti-in№vaciyi-ta-№vi-rozrobki.html (дата звернення: 18.05.2024).

162. Медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів: вітчизняний та зарубіжний досвід : наукова монографія / за заг. ред. В. І. Цимбалюка. Львів : «Новий Світ-2000», 2020. 172 с.

163. Мельник М. Процедури досудового врегулювання спорів за законодавством України і Канади: порівняльно-правовий аспект. *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України : науково-практичний юридичний журнал*. 2012. № 4. С. 41–44.

164. Мельник О. А. Методологія дослідження системи органів місцевого самоврядування України у механізмі демократичної держави: теоретико-науковий вимір. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 55–63.

165. Мельничук О. Ф. Медіація в адміністративному судочинстві: європейський досвід для України. *Науковий вісник Ужгородського університету : серія : Право* / голов. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2, вип. 72. С. 77–81.

166. Важинський С. Е., Щербак Т. І. Методика та організація наукових досліджень : навчальний посібник. Суми : Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2016. 260 с.

167. Миронюк Р. В. Сучасні наукові підходи до визначення місця адміністративного процесуального права та процесу в системі адміністративного права. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 9. С. 4–9.

168. Михайлов О. М. Доцільність примирення у справах адміністративної юрисдикції: за і проти. *Правові проблеми зміцнення української державності* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. Одеса, 2011. Ч. 2. С. 77–80.

169. Михайлов О. М. Ознаки примирення сторін у справах адміністративної юрисдикції. *Актуальні проблеми держави і права.* 2007. № 35. С. 300–304, 301.

170. Третейські суди в Україні : метод. посіб. / Михальський Ю. А., Самохвалов В. П., Рижий В. І., Ткачук А. Ф. Київ, 2007. 184 с.

171. Мілевський А. Характеристика принципів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 173–177.

172. Міністерство юстиції Республіки Польща : офіційна інтернет-сторінка. URL : http://ms.gov.pl/pl/dzialal№sc/mediacje (дата звернення: 18.05.2024).

173. Міхайліна Т. Правовий нігілізм сучасного українського суспільства: витоки проблеми та шляхи її подолання. *Economic and law paradigm of modern society*. 2019. № 4. С. 75–80.

174. Можайкіна О. Правовий аналіз врегулювання спору за участю судді. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 2. С. 174–180.

175. Муза О. В. Процесуальні особливості врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 6/2020. С. 140–143.

176. Назимко Є. С. Структура методології кримінального права. *Вісник*

Академії адвокатури України. 2012. № 1 (23). С. 81–90.

177. Матвійчук В. К., Хар І. О. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / за ред. В. К. Матвійчука. К. : Алерта, КНТ, 2008. Том 2. 752 с.

178. Невельська-Гордєєва О., Карнаушенко. С. Логічна сутність абдукції як методу побудови версій. *Вісник НЮУ імені Ярослава Мудрого*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2022. Вип. 2 (53). С. 120–132.

179. Негара Р. В., Даниленко-Негара Ю. С. Проблеми правового регулювання адміністративного оскарження. *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 19 травня 2023 р. У 2 т. / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. Т. 2. С. 54–58.

180. Нестор Н. В. Запровадження медіації в кримінальному процесі України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2013. 200 с.

181. Нестор Н. В. Медіація у кримінальному процесі Сполученого Королівства Великої Британії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 12. С. 144–148.

182. Нестор Н. В. Правове регулювання примирення: історичний погляд. *Держава та регіони*. *Серія : Право* : наук.-вироб. журн. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. № 2. С. 165–168.

183. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. К. : Аконіт, 1999. Т. 3 : О–Р. 1999. 928 с.

184. Озерський І. В. Актуальні проблеми медіації в юрисдикційному процесі України : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2020. 248 с.

185. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. для юрид. фак. та юрид. клінік / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. К. :

Конус-Ю, 2006. 256 с.

186. Осятинський С. О. Позасудові способи вирішення публічно-правових спорів: URL : http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-№meriv/4-6-2013/item/233-pozasudovi-sposoby-vyrishennya-publich№-pravovykh-sporiv-sutnist-ta-vydy-osiatynskyi-s-o (дата звернення: 18.05.2024).

187. Паладій М. Не хочете вирішувати конфлікт у суді – зверніться до медіатора. *Інтелектуальна власність* : наук.-практ. журн. 2006. № 12. С. 4–7.

188. Пенькова К. Інститут медіації в Німеччині, Франції та Канаді: інформаційна довідка / Європейський інформаційно-дослідницький центр. USAID. 7 с. URL : http://radaprogram.org/infocenter/instytut-mediaciyi-v-nimechchyni-franciyi-ta-kanadi (дата звернення: 18.05.2024).

189. Петрова І. А. Особливості методології експертних досліджень при проведенні судово-товарознавчих експертиз. *Право і суспільство*. 2011. № 4. С. 173–178.

190. Погоджувальний регламенту Комісії ООН з міжнародної торгівлі. URL : https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/ru/conc-rules-r.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

191. Подковенко Т. О. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Випуск 1. С. 26–31.

192. Подковенко Т. О. Медіація як один з альтернативних способів розв’язання юридичних конфліктів. *Державо і право*. Вип. 45. С. 31–38.

193. Біла-Тіунова Л. Р., Закаленко О. В., Неугодніков А. О. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика : монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 188 с.

194. Позовне провадження : монографія / В. В. Комаров, Д. Д. Луспеник, П. І. Радченко та ін. ; за ред. В. В. Комарова. Х. : Право, 2011. 552 с.

195. Поліщук М. Я. Медіація як спосіб вирішення цивільно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2017. 225 с.

196. Поліщук М. Я. Розвиток та поширення медіації як спосіб вирішення цивільно-правових спорів у межах правової системи Канади. *Право і*

суспільство. 2016. № 2 (3). С. 67–71.

197. Поліщук М. Я. Становлення медіації як альтернативного способу вирішення спорів: досвід Польщі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право*. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2013. Вип. 23, ч. 1, т. 1. С. 255–258.

198. Положення про порядок проведення досудового врегулювання спорів Івано-Франківським окружним адміністративним судом (в редакції, затвердженій рішенням зборів суддів Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 09.07.2013). URL : http://adm.if.court.gov.ua/sud0970/dosudove/pologenna/ (дата звернення: 18.05.2024).

199. Польський центр медіації : офіційна інтернет-сторінка. URL : http://mediator.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=97 (дата звернення: 18.05.2024).

200. Похиленко І. С. Категорії справедливості, добросовісності та розумності у господарському судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 187–190.

201. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру». URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення: 18.05.2024).

202. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61415&pf35401=419150 (дата звернення: 18.05.2024).

203. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про медіацію» URL : https://ips.ligazakon.net/document/view/gf6a100a?an=15&ed=2011_02_21 (дата звернення: 18.05.2024).

204. Правова доктрина України : у 5 т. / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш,

М. П. Кучерявенко та ін. Х. : Право, 2013. Т. 2. 864 с.

205. Принципи права. Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 2003. URL : https://leksika.com.ua/15751017/legal/printsipi_prava (дата звернення: 18.05.2024).

206. Присяжнюк І. Запровадження медіації як форми відновного правосуддя. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 2. С. 65–69.

207. Притика Ю. Д. Зміст та класифікація принципів медіації. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 10. С. 86–93.

208. Притика Ю. Д. Теоретичні проблеми захисту прав цивільних правовідносин в третейському суді : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». К., 2006. 26 с.

209. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-XI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 18.05.2024).

210. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-15. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15

211. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації) : наказ Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 № 892. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16#Text (дата звернення: 18.05.2024).

212. Про медіацію : проєкт Закону України від 17.12.2015 № 3665 / Верховна Рада України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463 (дата звернення: 18.05.2024).

213. Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text (дата звернення: 18.05.2024).

214. Продіус К. В. Запровадження досудового врегулювання спору в

адміністративному процесі. URL : http://just.odessa.gov.ua/index.php?do=static&filename=rozyasn_ur_konsult/real_ta_zahis_prav.htm (дата звернення: 18.05.2024).

215. Проєкт Закону про медіацію від 27.03.2015 № 2480. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54558 (дата звернення: 18.05.2024).

216. Прокопенко А. Досудовий розгляд і вирішення адміністративних спорів в Україні: основи нормативного регулювання та перспективи подальшого розвитку. URL : http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/256/7186/14941-1 (дата звернення: 18.05.2024).

217. Проскурякова І. М. Історіографія правового інституту альтернативного вирішення спорів в адміністративному судочинстві. *Юридична наука*. 2020. № 3. С. 125–129.

218. Проскурякова І. М. Процесуальні особливості альтернативного вирішення публічно-правового спору в адміністративному судочинстві : дис. … докт. філософії : 081 Право. Київ, 2021. 300 с.

219. Проскурякова І. М. Рішення Європейського суду з прав людини та альтернативне вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 2. С. 141–145.

220. Прущак В. Є. Врегулювання спору за участю судді у цивільному судочинстві України : дис. … д-ра філософії : 081. Одеса, 2020. 207 с.

221. Прущак В. Є. Історичний аспект розвитку альтернативних способів вирішення спорів. *Часопис цивілістики* : наук.-практ. журн. / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.), Є. О. Харитонов (заст. голов. ред.), К. Г. Некіт (відп. секр.) та ін. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. Вип. 34. С. 90–95.

222. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. К., 2001. 420 с.

223. Регламент порядку проведення досудового врегулювання порів Одеським окружним адміністративним судом (в редакції, затвердженій

рішенням зборів суддів Одеського окружного адміністративного суду від 04.05.2013). URL : http://adm.od.court.gov.ua/sud1570/menu3/dewewewe/test1/ (дата звернення: 18.05.2024).

224. Регламент порядку проведення переговорів з досудового врегулювання спору за допомогою судді. URL : https://adm.od.court.gov.ua/sud1570/gromadyanam/dosydov/reglament (дата звернення: 18.05.2024).

225. Резолюція (78) 8 Комітету Міністрів Ради Європи про безоплатну правову допомогу і юридичні консультації URL : https://vkksu.gov.ua/page/rekomendaciyi-ta-rezolyuciyi-komitetu-ministriv-rady-yevropy (дата звернення: 18.05.2024).

226. Рекомендація R (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами від 05.09.2001. URL : https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

227. Рекомендація R (2004) 6 від 12 травня 2004 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам року «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_718#Text (дата звернення: 18.05.2024).

228. Рекомендація R (81) 7 від 14.05.1981 року Комітету міністрів державам-членам стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_133 (дата звернення: 18.05.2024).

229. Рекомендація R (86) 12 від 16.09.1986 року Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах. URL : https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/rek-86.doc (дата звернення: 18.05.2024).

230. Рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України» від 12.10.2017. URL : http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-178082 (дата звернення:

18.05.2024).

231. Рішення ЄСПЛ у справі «Вурцер проти Австрії» від 06.06.2012. URL : http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-109318 (дата звернення: 18.05.2024).

232. Рішення ЄСПЛ у справі «Джоанну проти Туреччини» від 12.03.2018. URL : http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-179420 (дата звернення: 18.05.2024).

233. Рішення ЄСПЛ у справі «Ермі проти Італії» від 18.10.2006. URL : https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-77543%22]} (дата звернення: 18.05.2024).

234. Рішення ЄСПЛ у справі «Кристина ЛТД проти Литви» від 06.02.2018. URL : http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-180555 (дата звернення: 18.05.2024).

235. Рішення ЄСПЛ у справі «Лотер і Лотре проти Болгарії» від 19.05.2004. URL : http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-61766 (дата звернення: 18.05.2024).

236. Рішення ЄСПЛ у справі «Палєвічітьо та Дзідзєвічєн проти Литви» від 09.01.2018. URL : http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-179825 (дата звернення: 18.05.2024).

237. Рішення ЄСПЛ у справі «Полянська проти Польщі» від 10.07.2009. URL : http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-93316 (дата звернення: 18.05.2024).

238. Рішення ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479#Text (дата звернення: 18.05.2024).

239. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.2002 № 15-рп/2002. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-02/print1364068981447843 (дата звернення: 18.05.2024).

240. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м’якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-

рп/2004. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text (дата звернення: 18.05.2024).

241. Рядінська В. О. Система контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: європейський досвід для України. *Академічні візії*. 2024. Вип. 28. С. 1–10.

242. Самсін І. Професійна підготовка суддів в Україні. *Слово Національної школи суддів України.* 2014. № 1. С. 138–142, 139.

243. Семенюк Є. Філософія і розвиток загальнонаукового рівня методології. *Філософські пошуки*. 1997. Вип. 1–2. С. 32–38.

244. Сидєльніков О. Д. Інститут примирення в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 201 с.

245. Сидєльніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Х., 2017. 20 с.

246. Сидєльніков О. Д. Порівняльно-правова характеристика способів врегулювання адміністративних спорів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 6. С. 221–225.

247. Сич Т. В. Сутність поняття методологія дослідження у сучасній науковій думці. *Science and Education a New Dimension. Pedagogy and Psychology*. 2016. IV (46), Issue: 97. С. 52–55.

248. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підруч. Х. : Єспада, 2005. 840 с.

249. Сластнікова Г. О. Особливості досудового вирішення та судового розгляду спорів щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2022. 194 с.

250. Сливка В. В. Правовий статус сторін публічно-правового спору, що примиряються. *Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 27–28 березня

2020 р. Запоріжжя : Запорізька міська Громадська організація «Істина», 2020. С. 87–90.

251. Сливка В. В. Примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2021. 227 с.

252. Сливка М. М. Щодо порядку примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав – членів ЄС. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів* : зб. матер. ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 5 травня 2023 р. / відпов. за вип. проф. М. М. Бліхар. Київ : Комп'ютерний дизайн, 2023. 474 с.

253. Мельничук О. С. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничук. К., 1974. С. 547. URL : http://slovopedia.org.ua (дата звернення: 18.05.2024).

254. Собакарь А., Опацький Р. Медіація як форма досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2023. № 1. С. 397.

255. Соркін І. В. Альтернативні механізми врегулювання спорів у сфері фінансових послуг: світовий досвід та реалії України. *Фінанси України.* 2013. № 10. С. 7–19.

256. Спектор О. М. Альтернативні способи вирішення цивільно-правових спорів : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2012. 180 с.

257. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : практ. посіб. / Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. Дрогобич : Коло, 2009. 112 с.

258. Сприяння практичному запровадженню медіації в Україні та налагодженню взаємодії з судовою системою : збірка матеріалів проєкту. 2016. URL : https://cutt.ly/hlvImPR (дата звернення: 18.05.2024).

259. Статут Громадської організації «Національна асоціація медіаторів

України». URL : https://namu.com.ua/ua/info/namu/documents/ (дата звернення: 18.05.2024).

260. Степанова Т. В. Щодо розмежування понять «медіація», «досудове урегулювання спору» та урегулювання спору за участю судді». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. С. 24–27.

261. Студенников С. Вирішення спорів у позасудовому порядку: навіщо Україні медіація. URL : https://sud.ua/ru/news/publication/135252-virishennya-sporiv-v-pozasudovomu-poryadku-navischo-ukrayini-mediatsiya (дата звернення: 18.05.2024).

262. Тарахонич Т. І. Методологічні підходи та принципи дослідження правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 15–19.

263. Тацій Л. Етика судді та особливості її нормативної регламентації. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 75–85, 78.

264. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2020. 270 с.

265. Тильчик В. В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 441 с.

266. Тимошенко В. О. Характеристика правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 4. С. 156–160.

267. Тимченко Г. П. Процедури примирення в процесуальному законодавстві України. *Судова апеляція*. 2010. № 4. С. 92–96.

268. Типовий закон про міжнародну комерційну медіацію та міжнародні мирові угоди, досягнуті в результаті медіації. URL : https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/ru/22-01365_mediation_guide_russian_ebook.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

269. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2006. Вип. 43. С. 153–157.

270. Ткачук О. С. Проблеми реалізації судової влади у цивільному судочинстві : монографія. Х. : Право, 2016. 600, [231] с.

271. Токарєва К. С. Адміністративно-правове регулювання медіації: сучасний стан та тенденції розвитку : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 468 с.

272. Токарєва К. С. Етапи впровадження медіації в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2018. № 2 (23), т. 4. С. 208–212.

273. Токарєва К. С. Зарубіжний досвід організації ведення реєстру медіаторів. *Права людини в Україні: минуле, сьогодення, майбутнє* : тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф., 10 груд. 2020 р. Харків, 2020. С. 125–126.

274. Токарєва К. С. Заходи щодо інтеграції медіації в судову систему України. *Соціологія Права*. 2018. № 3–4 (26–27). С. 115–118.

275. Токарєва К. С. Значення етичного кодексу медіатора для вдосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування медіації. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 23–24 лист. 2018 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 70–72.

276. Токарєва К. С. Критерії медіабельності спорів. *Актуальні питання юридичної науки та практики* : тези доп. учасників І наук.-практ. онлайн-конф., Київ, 23 квіт. 2020 р. Київ : НДІ ППСН, 2020. С. 166–168.

277. Токарєва К. С. Моделі медіації та перспективи їх впровадження в Україні. *Наукові записки*. Серія: Право. 2019. № 6, т. 2. С. 32–38.

278. Токарєва К. С. Особливості законодавчого закріплення відповідальності медіатора. *Трудове право та законодавство про працю: шляхи реформування* : тези доп. учасників наук.-практ. онлайн-семінару, м. Харків 15 трав. 2020 р. Харків : НДІ ППСН, 2020. С. 71–74.

279. Токарєва К. С. Правове регулювання протидії зловживанню правами у сфері медіації. *Ірпінський юридичний часопис* : науковий журнал. 2020. Вип. 2 (4). С. 90–98.

280. Токарєва К. С. Принципи впровадження інституту медіації у

публічно-правових спорах в Україні. *Вісник ХНУВС.* 2020. № 3 (90). С. 187–201.

281. Токарєва К. С. Теоретико-правовий аналіз етичних засад діяльності медіатора. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2020. № 3–4. С. 70–79.

282. Токарєва К. С. Угода за результатами медіації в системі адміністративно-правового регулювання. *Право і Безпека*. 2020. № 3 (78). С. 85–89.

283. 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.

284. Турман Н. О. Медіація в кримінальному процесі: шляхи удосконалення чинного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 276–280.

285. Турман Н. О. Моделі медіації у кримінальному процесі. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Юридичні науки. 2017. № 1 (2). С. 159–163.

286. Урусова О. Г. Психологічні особливості професійної діяльності медіаторів у сфері управління персоналом. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України.* Серія : Психологія. 2017. Вип. 4. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadpn_2017_4_16 (дата звернення: 18.05.2024).

287. Фединяк Л. Мирова угода як спосіб врегулювання цивільно-правових спорів: окремі питання. *Право України.* 2003. № 4. С. 176–182.

288. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; голов. ред. В. І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

289. Філософські методи у дослідженні журналістикознавства. Мультиверсум. *Філософський альманах* : зб. наук. пр. К., 2009. Вип. 80. С. 132–144.

290. Фурса С. Медіація в Україні: актуальні питання теорії і практики та необхідність законодавчої регламентації. *Вісник Київського національного*

університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2014. № 1. С. 5–9.

291. Ханик-Посполітак Р. «Досудове», «альтернативне», «позасудове» врегулювання / вирішення приватноправових спорів: співвідношення понять. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 1. С. 38–44.

292. Ханик-Посполітак Р. Європейські принципи створення та діяльності інститутів альтернативних способів вирішення спорів. *Юридичний журнал*. № 7–8 (145–146). С. 73–76.

293. Хлистік М. А. Медіація: Досвід Європейських країн та перспективи для України. *Нове українське право*. 2022. Т. 6, № 2. С. 190–195.

294. Хохленко О. М. Процедура укладення адміністративних договорів. *Dictum factum*. 2019. № 1. С. 79–86.

295. Цехмістрова Г. С. Методологія наукових досліджень : навч. посіб. К. : Видавничий Дім «Слово», 2008. 280 с.

296. Цивільний кодекс Франції. URL : https://jurkniga.ua/contents/grazhdanskiy-kodeks-francii-(kodeks-napoleona).pdf?srsltid=AfmBOopSfIsoHPS-hTvRXixTi2QMLo8oEt7oXVprXhqLJNoNX0sikEoB (дата звернення: 18.05.2024).

297. Цивільний процесуальний кодекс Франції. URL : https://jurkniga.ua/contents/grazhdanskiy-processualny-kodeks-francii.pdf?srsltid=AfmBOorobIPVk49Sh4TynoYBrJacjaNoKb0OSA-qnCGK995r0rojJboi (дата звернення: 18/05/2024).

298. Цимбалюк В. І. Теоретико-правовий аналіз зарубіжного досвіду правового забезпечення медіації. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2014. № 11 С. 55–60.

299. Шандра В. Совісний суд в Україні кінця XVIII – першої половини XIX століття: структура, судові практики та архівні фонди. *Український археографічний щорічник.* Київ, 2009. Вип. 13/14. С. 532–554.

300. Шарая А. А. Класифікація принципів адміністративного права: сучасний погляд в адміністративно-правовій доктрині. *Юридичний науковий*

журнал. 2013. № 1. С. 174–177. URL : http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Sharaya.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

301. Шевчук Р. М. Методологія наукового пізнання: від явища до сутності. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. Вип. 1 (11). С. 31–45.

302. Шейко В., Кушнаренко Н. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник. К. : Знання, 2004. 307 с.

303. Шеремет А. Законодавче регулювання медіації в Україні: аналіз проєкту Закону України «Про медіацію». *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 51–56.

304. Шило С. М. Особливості судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3 (9), т. 3. С. 267–271.

305. Шинкар Т. І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2018. 220 с.

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

307. Шинкар Т. І. Судова та позасудова процедури медіації. Медіаційна угода як результат успішно проведеної процедури медіації. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції* : матеріали Міжнар.наук.-практ. конф., м. Одеса, 20 трав. 2016 р. У 2 т. / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса : Юрид. літ., 2016. Т. 2. С. 16–18.

308. Шинкар Т. Сутність процедур примирення у системі альтернативного вирішення юридичних конфліктів (спорів). *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. С. 219–226.

309. Шишкіна Є. К., Носирєв О. О. Методологія наукових досліджень

[Текст] : навч. посіб. Х. : Вид-во «Діса плюс», 2014. 200 с.

310. Щодо питання теоретико-методологічних засад дослідження послуг, які надаються Національною поліцією України. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2016. № 3. С. 59–64.

311. Юринець В. Є. Методологія наукових досліджень. Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2011. 178 с.

312. Юхненко Л. Досудове врегулювання спору шляхом проведення переговорів за допомогою судді в адміністративному судочинстві: сутність і проблеми запровадження. *Юридичний вісник* : щокварт. журнал. 2013. № 3. С. 106–112.

313. Юхтенко Л. Р. Адміністративно-правові засади вирішення спорів, що випливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 221 с.

314. Ясиновський І. Г. Імплементація процедури медіації в українське законодавство: теоретико-правовий аналіз : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01. К., 2016. 295 с.

315. Ясиновський І. Г. Імплементація процедури медіації в українське законодавство: теоретико-правовий аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Київ, 2016. 22 с.

316. Ясиновський І. Г. Характеристика моделей медіації в розвинутих країнах. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 4. С. 94–98.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кирій О. А. Сутність та особливості вирішення адміністративно-правових спорів на стадії досудового врегулювання. *Ірпінський юридичний часопис.* 2023. № 4 (13). С. 35–45. URL : https://ojs.dpu.edu.ua/index.php/irplegchr/article/view/185

2. Кирій О. А. Правова природа та зміст угоди за результатами проведення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Правова держава.* 2024. № 53. С. 52–62. URL : http://pd.onu.edu.ua/article/view/300721

3. Кирій О. А. До питання щодо визначення концепції побудови належної процедури застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні. *Ірпінський юридичний часопис.* 2024. № 3 (16). С. 119–130. URL : https://ojs.dpu.edu.ua/index.php/irplegchr/article/view/275

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Кирій О. А. Визначення вимог до застосування процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Фінансова політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки :* збірник тез доповідей VI Міжнародної науково-практичної конференції, 24 квітня 2024 р. м. Ірпінь : Державний податковий університет, 2024. С. 255–261.

5. Кирій О. А. Імплементація зарубіжного досвіду досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні. Міжнародна науково-практична конференція «Фінансова політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки» м. Ірпінь. 03 квітня 2025 року. С. 292 – 295