

УДК 342.9.03

DOI 10.32755/sjlaw.2025.02.075

Ніщимна С. О.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного
та конституційного права Навчально-наукового інституту
права, правоохоронної діяльності та психології,
Пенітенціарна академія України, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0001-7424-7688;

Шестак Л. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного
та конституційного права Навчально-наукового інституту
права, правоохоронної діяльності та психології,
Пенітенціарна академія України, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-4958-0838

НЕДОЛІКИ Й ПЕРЕВАГИ ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті досліджено проблеми застосування медіації як альтернативи судовому розгляду справ про адміністративні правопорушення. Визначено переваги медіації: врегулювання на законодавчому рівні, ефективність у європейських країнах, відсутність недоліків судового розгляду, рівність сторін, можливість узгодження умов виконання домовленостей, відсутність судових витрат, збереження партнерських відносин між сторонами.

Запропоновано доповнити ст. 38 КУпАП ч. 9, якою передбачити зупинення строків накладення адміністративного стягнення на час медіації та забезпечити виконання угод через судові рішення; зміни до ст. 249 КУпАП для забезпечення конфіденційності медіації.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративне провадження, медіація, медіатор, конфіденційність.

Актуальність дослідження. У сучасному суспільстві велика кількість правовідносин ґрунтується на наявності суперечностей між їх учасниками (попит-пропозиція, купівля-продаж, інвестування-дивіденди тощо). Але є й багато ситуацій, які передбачають наявність конфлікту, спору між сторонами, який виявляється як незгода з визначеними умовами чи пропозиціями, неоднакове розуміння одних і тих же явищ, процесів чи норм (правил), виявлення недоліків у процесі виконання робіт

чи надання послуг, порушення договірних або позадоговірних зобов'язань, прав і обов'язків сторін тощо. Кожен з конфліктів потребує врегулювання, одним із способів якого є застосування процедури медіації.

Метою статті є дослідження недоліків і переваг застосування медіації як альтернативи судового розгляду справ про адміністративні правопорушення; визначення критеріїв адміністративних проваджень, які можуть бути вирішені в порядку медіації.

Викладення основного матеріалу. Медіація в сучасному українському суспільстві набуває все більшого значення. Адже, по-перше, процедура її проведення врегульована на законодавчому рівні Законом України «Про медіацію» [1] та пройшла «перевірку часом» у багатьох європейських країнах, де показала високий рівень ефективності вирішення спорів (Франція, Німеччина, Австрія, Польща, Велика Британія). Крім того, вона має низку переваг, оскільки позасудові способи вирішення конфліктних суперечок не мають недоліків судового розгляду (значна тривалість у часі, затягування процесу, зловживання однією із сторін процесуальними правами, можливість оскарження судового рішення в апеляційному та касаційному порядку тощо [2, с. 133]). По-друге, медіація вже на початковому етапі її проведення не ставить учасників на «полярні» позиції, оскільки кожна зі сторін бажає досягти взаємовигідного примирення і саме для цього проводиться медіативний переговорний процес, учасники якого є рівними. По-третє, сторони спору, у випадку недосягнення згоди у процедурі медіації, все ж мають право захистити свої права і свободи в судовому порядку. По-четверте, у процесі проведення медіації сторони можуть узгодити не тільки особливості врегулювання конфлікту, а й порядок, умови та строки виконання досягнутих домовленостей, оскільки ці питання виносяться на розсуд учасників спору. По-п'яте, застосування процедури медіації є дешевшим, ніж звернення до суду, адже сторонами не сплачуються судові витрати, які пропорційно зростають у випадку перегляду справи в апеляційному, касаційному порядку чи за наявності виключних або нововиявлених обставин. Крім того, відсутні проблеми примусового виконання судового рішення, яке в більшості справ є однозначно негатив-

ним для однієї зі сторін [2, с. 133]. Серед переваг медіації доречно вказати й непотрібність збирання та юридичної оцінки великої кількості доказів, оскільки медіатор не приймає рішення у справі, відповідно сторони не витрачають час на переконання медіатора у своїй «правоті». Варто також зазначити, що медіація сприяє збереженню здорових партнерських відносин між сторонами, що особливо важливо, якщо вони перебувають у правовідносинах, що мають тривалий характер або виникають незалежно від бажання сторін (платник податків – податковий орган, порушник – правоохоронний суб'єкт). Крім того, рішення, досягнуте в процесі медіації, є результатом добровільної згоди чи компромісу, тому його виконання потребує менше ресурсів та виконується простіше й швидше. З огляду на вищевикладене медіація – один з кращих способів вирішення конфліктних ситуацій, що виникають між учасниками правовідносин і спрямовується не тільки на вирішення спорів, а й на досягнення примирення між сторонами та збереження між ними належних взаємних зв'язків.

Разом з тим, попри наявність вказаних та інших переваг медіації, її застосування в окремих категоріях спорів є ускладненим. Зокрема, в адміністративному процесі через наявність дискретних повноважень у суб'єктів владних повноважень такий спосіб врегулювання конфлікту інтересів, однією стороною яких є владний суб'єкт, практично неможливий, оскільки медіація може бути розцінена як корупційна складова. Тому доречно визначити критерії адміністративних та інших спорів, в яких її застосування є недопустимим. Наприклад, це можуть бути адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (глава 13-А КУпАП [3]), проступки, якими завдається чи може бути завдана шкода державним інтересам чи авторитету держави («Публічні заклики до невиконання вимог поліцейського чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України» – ст. 185-7 КУпАП, «Незаконні дії щодо державних нагород» – ст. 186-1 КУпАП тощо), адміністративно карані діяння, в яких потерпілими може бути невизначена кількість осіб («Поширювання неправдивих чуток» – ст. 173-1 КУпАП, «Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпе-

ки» – ст. 175 КУпАП тощо), протиправні вчинки, якими завдається шкода навколишньому природному середовищу («Порушення вимог пожежної безпеки в лісах» – ст. 77 КУпАП, «Засмічення лісів відходами» – ст. 73 КУпАП тощо), а також діяння, які посягають на інтереси неповнолітніх осіб («Доведення неповнолітнього до стану сп'яніння» – ст. 180 КУпАП, «Невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей» – ст. 184 КУпАП, «Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або повідомлення про місце свого тимчасового перебування» – ст. 173-2 КУпАП тощо). Доречно також передбачити законодавчі рамки реалізації дискретних повноважень владними суб'єктами у процесі застосування примирювальних процедур. Це дозволить запобігати виявам корупції, з одного боку, та уникати недоліків судового розгляду з іншого.

Названа процедура не може застосовуватися й у справах, в яких держава чи уповноважені нею органи визнаються як потерпіла сторона від протиправних діянь, що кваліфікуються як адміністративно карані, навіть якщо вони не передбачають завдання майнової шкоди (порушення правил дорожнього руху, проступки, пов'язані з корупцією, протиправні діяння, що посягають на встановлений порядок управління тощо). Можливість перегляду справи, що розглядалася із застосуванням процедури медіації, в судовому порядку фактично не знижує навантаження на суди і може бути способом затягування розгляду й вирішення справи по суті та уникнення відповідальності особи, яка вчинила протиправне діяння. Неможливість вирішення відповідних справ у порядку медіації є очевидною, оскільки фактично дозволяє порушнику уникати відповідальності за тяжкі адміністративні правопорушення.

На протигагу зазначеному, варто виділити такі категорії справ про адміністративні правопорушення, в яких застосування медіації є можливим та дозволить досягти більш прийнятних результатів, ніж адміністративний чи судовий розгляд справи. На наш погляд, це можуть бути справи про проступки, які не можуть бути віднесені до вищевизначених категорій та в яких

потерпілою стороною є приватна особа, а також справи, в яких внаслідок протиправної поведінки особи було завдано майнову шкоду (наприклад, ст. 173 КУпАП «Дрібне хуліганство», ч. 2, 3 ст. 154 КУпАП «Порушення правил тримання собак і котів» тощо). Як зазначає О. Різенко, альтернативні засоби вирішення адміністративних спорів дозволяють динамічно розв'язувати й конфлікти, що стосуються дорожньо-транспортних пригод, правопорушень у сфері охорони праці та інші, врегулювання яких можливе за законодавством України через процедуру медіації [4]. Таким чином, кількість справ про адміністративні правопорушення, які можуть розглядатися в порядку застосування названої процедури, є значною. А визначення їх орієнтовного переліку зніме обмеження з органів державної влади щодо ініціювання застосування медіації для вирішення адміністративного спору чи участі в медіативному процесі.

Варто також зазначити, що застосування медіації в адміністративних провадженнях дозволяє не сплачувати судовий збір (якщо справа розглядається в судовому порядку (ст. 40-1 КУпАП)) та узгоджувати розмір і порядок відшкодування завданої шкоди. До того ж сторони можуть домовитися про відшкодування не лише майнової, як це передбачено ст. 40 КУпАП, а й моральної шкоди, що, на наш погляд, значно покращує захист прав потерпілих в адміністративному процесі.

Доречно зазначити, що низка дослідників пропонують застосовувати медіацію як обов'язкову процедуру позасудового врегулювання конфлікту, посиляючись на позитивний зарубіжний досвід, коли участь сторін спору в медіації є обов'язковою передумовою для звернення до суду, а законодавством передбачено систему стимулювання та заохочення вирішення конфліктів у позасудовий спосіб і визначено санкції за відмову від участі у медіації (наприклад, Італія) [5, с. 193]. Такі фахівці зазначають, що обов'язковість проведення посередницько-примирювальних процедур дозволяє зменшити навантаження на суди та запобігти ускладненню конфліктів, а також донести до сторін інформацію про можливості їх позасудового врегулювання. В європейській практиці це не вважається порушенням принципу добровільності медіації, оскільки добровільність мо-

же виявлятися як право сторін самостійно обирати медіатора, визначати порядок реалізації процедури медіації та виконання укладених на її основі угод [6]. На наш погляд, названа процедура в адміністративних спорах, в яких одним з учасників є владний суб'єкт, не повинна застосовуватися, якщо хоча б одна зі сторін проти її застосування. Адже в такий спосіб нівелюється сутність медіації, оскільки порушується не тільки принцип добровільності, а й принцип рівності сторін. Крім того, примусовість названої процедури не сприяє добровільності виконання домовленостей, укладених у процесі медіації, відтак результативність її проведення викликає сумніви. Тому учасникам спору варто рекомендувати застосування названої процедури як альтернативного способу вирішення адміністративних спорів, але не нав'язувати його.

Недоліком застосування медіації під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, на наш погляд, варто назвати й той факт, що порушник може ініціювати застосування цієї процедури для затягування процесу та уникнення відповідальності. Адже відповідно до положень ст. 38 КУпАП [3] строки накладання адміністративних стягнень є досить короткими, а їх закінчення унеможливує накладення адміністративних санкцій взагалі. Так, для того, щоб не допустити можливості порушника зловживати своїми правами, варто ст. 38 КУпАП доповнити частиною 9 такого змісту: «Якщо справа про адміністративне правопорушення та/або відшкодування завданої ним шкоди за добровільною згодою сторін вирішувалася шляхом проведення медіації чи інших примирювальних процедур, то перебіг строків накладення адміністративного стягнення переривається на час проведення таких процедур та поновлюється, якщо сторонам не вдалося досягти згоди внаслідок їх застосування». Наявність такої норми дозволить уникати зловживання процесуальними правами учасникам адміністративних проваджень. Для уникнення процесуальної плутанини варто також зобов'язати владну сторону адміністративного провадження повідомляти суд чи інший орган, який уповноважений розглядати справу про адміністративне правопорушення, про намір вирішення конфлікту шляхом застосування медіації чи інших примирю-

вальних процедур, а також створити реєстр адміністративних справ, які вирішуються через застосування медіації.

Ще однією проблемою медіації в адміністративних провадженнях є відсутність процесуальних гарантій виконання досягнутих домовленостей. Наразі юридично [1] такі домовленості є обов'язковими для сторін, що їх досягли. Проте невиконання відповідних рішень фактично не має наслідків. Відповідно, якщо одна зі сторін не виконує умов угоди, то інша змушена звертатися до суду для забезпечення примусового її виконання, що може призвести до додаткових витрат і втрат (часу, майнових та немайнових ресурсів). Тому доречним є застосування в Україні досвіду Франції, коли угода між учасниками спору, що розглядається шляхом застосування медіації, передається до суду, який виносить рішення про обов'язковість виконання її умов [7, с. 172]. Це дозволяє, по-перше, уникати повторного розгляду справи в суді або в інший альтернативний спосіб та умисного затягування процесу однією зі сторін. А, по-друге, робить медіацію реальною альтернативою судовому розгляду, оскільки її результати є такими ж дієвими, як і в ході судового провадження. Власне, передача угоди до суду забезпечує також негласний судовий контроль за законністю рішення, прийнятого в результаті застосування названої процедури та відсутності порушення законних прав і свобод учасників провадження.

Попри те, що Закон України «Про медіацію» було прийнято ще у 2021 році, наразі відповідна процедура в адміністративних провадженнях майже не застосовується через відсутність достатньої кількості кваліфікованих медіаторів. Відповідно до положень ст. 1 названого Закону України «медіатор – спеціально підготовлена нейтральна, незалежна, неупереджена фізична особа, яка проводить медіацію» [1]. Але на сьогодні держава не здійснює системних заходів, спрямованих на підготовку медіаторів у судовій системі та не розробляє для цього спеціальних навчальних програм, не забезпечує вивчення й узагальнення світового досвіду з означеного питання. Відсутні й програми (чи хоча б критерії) перевірки рівня професійної підготовки медіаторів, що негативно позначається і на поширенні медіаційних процедур, і на пошуку клієнтської бази, і на рівні довіри

до медіаторів у потенційних учасників таких правовідносин. Хоча практика зарубіжних країн (Велика Британія, Австрія) показує важливість розроблення і впровадження програм з фахової підготовки медіаторів [9]. Адже введення державою відповідного навчання дозволяє не лише готувати фахівців відповідного рівня, а й перевіряти якість такої підготовки, ставити вимоги до знань і вмінь осіб, які її проходять, визначати перелік предметів (дисциплін) та навичок, якими має оволодіти особа, яка навчається, і загалом контролювати якість професіоналізму медіаторів.

На наш погляд, забезпечення можливості учасників провадження самостійно обирати медіатора може здійснюватися шляхом функціонування відкритого реєстру медіаторів, в якому має міститися інформація про їх професійні навички та роботу, підвищення кваліфікації, інші професійні досягнення чи, навпаки, застосування стягнень за порушення, допущені в ході професійної діяльності. Завдяки такій інформації сторони можуть не лише визначати рівень професіоналізму медіатора, профільність вирішуваних ним спорів (за галузевою чи іншою ознакою), а й переконуватися в його неупередженості, у відсутності конфлікту інтересів щодо сторін [8] або в лобюванні суспільних інтересів.

Ще однією проблемою застосування медіації під час розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення є питання забезпечення принципу гласності. Адже відповідно до ст. 249 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито [3], тоді як медіація є конфіденційним процесом. Відповідно в тих справах, для яких важлива публічність, застосування медіації на практиці вже є неможливим. Тому доречно внести зміни до ч. 1 ст. 249 КУпАП та викласти її в такій редакції: «Справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, крім справ, що розглядаються в порядку медіації, справ про адміністративні правопорушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху...». Таким чином, забезпечення конфіденційності в медіативному процесі не буде порушенням принципів гласності й відкритості адміністративних проваджень. Відповідні зміни і доповнення до ст. 249

КУпАП також можуть сприяти поширенню врегулювання конфлікту інтересів у справах, учасники яких не бажають розголошувати інформацію про своє особисте життя, комерційні відносини тощо (наприклад, ст. 181-1 КУпАП «Заняття проституцією», ст. 45 КУпАП «Ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу» тощо).

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, варто підкреслити, що застосування медіації під час розгляду адміністративних справ має низку недоліків і переваг. Але успішність цього процесу залежить від багатьох факторів. Зокрема, доречно визначити категорії справ про адміністративні правопорушення, які однозначно не можуть бути вирішені шляхом застосування медіації. Варто також встановити законодавчі рамки реалізації дискретних повноважень владними суб'єктами у процесі застосування примирювальних процедур. Крім того, необхідно забезпечити обов'язковість виконання угод, укладених у процесі застосування медіації шляхом їх закріплення у судовому рішенні. Доречно також для уникнення зловживання процесуальними правами визнати процедуру застосування медіації такою, що зупиняє перебіг строків накладення адміністративного стягнення, які поновлюються, якщо сторонам не вдалося досягти згоди внаслідок її застосування.

Список використаних джерел

1. Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 р. *Відомості Верховної Ради*. 2022. № 7. Ст. 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#top> (дата звернення: 04.05.2025).
2. Шестак Л., Федоренко Д. Проблематика медіації в адміністративному процесі. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. Вип. 5. С. 132–136. URL: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.5> (дата звернення: 04.05.2025).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 04.05.2025).
4. Різенко О. Медіація в адміністративному процесі. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 437–440. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/03/79.pdf> (дата звернення: 04.05.2025).

5. Хлистік М. А. Медіація: досвід європейських країн та перспективи для України. *Нове українське право*. 2022. Вип. 6. Т. 2. С. 190–196. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/414/368> (дата звернення: 04.05.2025).

6. Рекомендація № R (98) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо медіації у сімейних справах від 21.01.1998 р. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_98_1_1998_01_21.pdf (дата звернення: 04.05.2025).

7. Божина Я. Досвід застосування медіації в деяких зарубіжних країнах. *Публічне право*. 2023. № 3. С. 170–177.

8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 04.05.2025).

9. Slyvka M. Positive and Negative Aspects of Mediation and Conciliation of the Parties in Administrative Jurisdiction: Distinction and Problems of Application. *Bulletin of the National University of Lviv Polytechnic. Series: Legal Sciences*. 2024. Т. 11. № 43. С. 214–220. URL: <https://doi.org/10.23939/law2024.43.214> (дата звернення: 04.05.2025).

Nishchymna S.,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of Administrative and Constitutional Law of the Educational and Scientific Institute of Law, Law Enforcement, and Psychology, Penitentiary Academy of Ukraine, Chernihiv, Ukraine
ORCID: 0000-0001-7424-7688;

Shestak L.,

PhD in Law, Associate Professor, Professor of the Department of Administrative and Constitutional Law of the Educational and Scientific Institute of Law, Law Enforcement, and Psychology, Penitentiary Academy of Ukraine, Chernihiv, Ukraine
ORCID: 0000-0003-4958-0838

ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF USING MEDIATION IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

The article explores the problems of legal regulation of the use of mediation as an alternative to judicial consideration of cases of administrative offenses. The advantages of mediation are considered, including regulation at the legislative level, effectiveness in European countries, the absence of shortcomings of judicial review, equality of parties, the possibility of agreeing on the terms of implementation of agreements, the absence of judicial and other costs, and the

preservation of partnership relations between the parties. The authors also identified categories of cases in which the use of mediation is complicated or inadmissible (corruption offenses, offenses that harm state interests, the interests of minors, environmental offenses). The authors propose criteria for determining administrative cases, the consideration of which in the order of application of mediation is possible (petty hooliganism, violation of the rules of keeping animals, traffic accidents).

The authors defend the position on the importance of voluntary participation in mediation and the inadmissibility of the use of coercion, since this condition negates the expediency of the use of mediation and its legal consequences.

The article also considers the shortcomings of mediation, such as the possibility of delaying the process and the lack of procedural guarantees for the implementation of agreements. It is proposed to supplement Article 38 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses with Part 9, which provides for the suspension of the terms of imposing an administrative penalty for the duration of mediation and ensures the implementation of agreements through a court decision. The problem of an insufficient number of qualified mediators and the need to create an open register of mediators are emphasized. Amendments to Article 249 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses are proposed to ensure the confidentiality of mediation. The conclusion is made about the need to define categories of cases where mediation is impossible, to establish legislative frameworks for authorities, to ensure the implementation of agreements and to suspend the terms of imposing penalties for the duration of mediation.

Key words: administrative offense, administrative proceedings, mediation, mediator, confidentiality.

References

1. On Mediation : Law of Ukraine dated November 16, 2021, *Information of the Verkhovna Rada*, 2022, No. 7, Article 51, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#top> (accessed 04.05.2025).
2. Shestak, L., Fedorenko, D. (2023), "Problems of Mediation in Administrative Proceedings", *Dnipro Scientific Journal of Public Administration, Psychology, Law*, Issue 5, pp. 132–136, available at: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.5> (accessed 04.05.2025).
3. Code of Ukraine on Administrative Offenses of December 7, 1984, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (accessed 04.05.2025).
4. Rizenko, O. (2024), "Mediation in Administrative Proceedings", *Analytical and Comparative Jurisprudence*. No. 1, pp. 437–440, available at: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/03/79.pd> (accessed 04.05.2025).
5. Khlystik, M. A. (2022), "Mediation: Experience of European Countries and Prospects for Ukraine", *New Ukrainian Law*, Issue 6,

Volume 2, pp. 190–196, available at: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/414/368> (accessed 04.05.2025).

6. Recommendation No. R (98) 1 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on family mediation of January 21, 1998, available at: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_98_1_1998_01_21.pdf (accessed 04.05.2025).

7. Bozhyna, Ya. (2023), "Experience of Applying Mediation in Some Foreign Countries", *Public Law*, No. 3, pp. 170–177.

8. On Prevention of Corruption : Law of Ukraine of October 14, 2014, No. 1700-VII, *Information of the Verkhovna Rada*, 2014, No. 49, Article 2056, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (accessed 04.05.2025).

9. Slyvka, M. (2024), "Positive and Negative Aspects of Mediation and Conciliation of the Parties in Administrative Jurisdiction: Distinction and Problems of Application", *Bulletin of the National University of Lviv Polytechnic. Series: Legal Sciences*, 2024, T. 11, № 43. C. 214–220, available at: <https://doi.org/10.23939/law2024.43.214> (accessed 04.05.2025).