

**Андрій САМОТУГА**  
доцент кафедри  
загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
кандидат юридичних наук, доцент

### **МУНІЦИПАЛЬНА МЕДІАЦІЯ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ**

Реалізація положень Конституції щодо визнання і гарантування в Україні місцевого самоврядування значно активізувалося у зв'язку із започаткованими останніми роками процесами децентралізації публічного управління. Зазначені заходи, відповідно також до конституційних положень щодо зовнішньополітичного курсу держави на євроатлантичну інтеграцію, передбачають передачу місцевому самоврядуванню значного обсягу як організаційних, так і матеріально-фінансових ресурсів та можливість їх самостійно формувати, що має на меті вирішення саме на місцевому рівні більшості питань життєдіяльності громад та їхніх мешканців. Децентралізація, з одного боку, покладаючи на органи та посадових осіб місцевого самоврядування значний обсяг повноважень, підкріплених збільшеними обсягами фінансування, вимагає від них, з іншого боку, відповідальності. Неналежне виконання ними своїх функцій, незаконні дії та бездіяльність мають бути припинятися як в адміністративному, так і в судовому порядку.

Відповідно до Конституції України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Орган місцевого самоврядування може бути відповідачем у судах загальної юрисдикції; органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку; спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають в результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку [2].

Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, до яких, зокрема законом віднесено й орган місцевого самоврядування, його посадову чи службову особу [3].

Отже, викладене свідчить, з одного боку, про значну роль суду у вирішенні публічно-правових спорів, стороною яких є органи та посадові особи місцевого самоврядування, з іншого – про навантаження на суд, яке постійно зростає у зв'язку з активізованою децентралізацією. Звідси, з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі адміністративних, українським законодавцем розпочато процес унормування інституту медіації [4], який, як вважаємо, безумовно, має поширюватись і на сферу місцевого самоврядування. Зважаючи на те, що практика реалізації законодавства про медіацію в Україні, в т. ч. стосовно місцевого самоврядування, поки що відсутня, вважаємо за необхідне висвітлити в цій публікації певний зарубіжний досвід.

Європейською державою, яка за багатьма політико-правовими характеристиками найбільше була б порівнювана з Україною, вважаємо Францію, що підтверджується такими спільними ознаками: парламентсько-президентська республіка, дуалізм виконавчої влади, унітарний тип територіального устрою і, що важливо за тематикою публікації, організація місцевого управління, в основу якого покладено теорію муніципального дуалізму – здійснення місцевого управління як місцевими органами чи

посадовими особами виконавчої влади, так і органами чи посадовими особами місцевого самоврядування з чітко визначеними та розмежованими законом повноваженнями, або ж їхні повноваження часто переплітаються, що знайшло свій вияв у їх поділі на «власні» («самоврядні») та «делеговані». Отже, зважаючи на суттєві успіхи Франції у проведенні муніципальних реформ на початку 1980-х рр. [5, с. 88-89], також вартими нашої уваги є деякі напрацювання у сфері медіації стосовно діяльності місцевого самоврядування, хоча вони були започатковані на кілька десятиліть пізніше тих реформ.

Так, посаду медіатора міста Париж – столиці Франції та одного з найбільших мегаполісів ЄС (після Берліна, Мадрида та Риму) було запроваджено у 2008 р. Ця інституція визначається як «незалежний орган, відповідальний за покращення своїми діями відносин громадян з муніципальною владою Парижа. Він активно втручається в спори між містянами та муніципальними службами, намагаючись запропонувати найбільш прийнятний, консенсусний варіант для мирного вирішення конфліктів.

Місія медіатора полягає в наданні допомоги будь-якому клієнтові, який вступає в спір з будь-якою муніципальною службою, департаментом мерії або розпорядником міської власності. Втім звернення до медіатора відбувається за певною процедурою, тобто після того, як початкове звернення особи вже було подане до відповідної служби, але відповідь її не задовольнила. Поступово використання медіації стає звичною справою. За останні п'ять років кількість опрацьованих звернень зросла майже на 60 %. Хоча це не означає, що спорів з адміністрацією стало більше, а скоріше те, що парижани стали більш спонтанно обирати таке рішення, замість того щоб, як раніше, звертатися до суду. При чому послуги з медіації є для всіх безоплатними [6].

На сьогодні, як його ще називають «міський омбудсмен», ним є призначений на цю посаду мером Парижа 2014 р. Ерік Ферран. За його словами, подібні позитивні зрушення стали можливі завдяки комунікаційним зусиллям, спрямованим на популяризацію столичної медіації. Зокрема, одними із нововведень чинного медіатора Парижа є заміна ним конфіденційного річного звіту на інформаційний додаток-булетень до міської газети накладом 100 тис. примірників, а його інформаційні повідомлення тепер транслюються всіма місцевими електронними ЗМІ. Просування медіації тепер є складовою критеріїв сертифікації муніципальних послуг, а отже, міські служби краще співпрацюють у вирішенні спорів [7].

Подібна новація не обмежилася столицею. У 2013 р. було створено Асоціацію медіаторів територіальних громад (АМСТ, від фр. – Association des Médiateurs des Collectivités Territoriales) з ініціативи Клер Бріссе, дитячого омбудсмена, а потім – медіатора міста й департаменту Парижа у 2008-2014 рр. АМСТ об'єднує щільну мережу різноманітних медіаторів на місцевому рівні. Президентом АМСТ 23 жовтня 2020 р. обрано Крістіан Лейрі, медіатора департаменту Шарант-Марітім, змінивши Ерве Карре, медіатора департаменту Луари, якою, зокрема, було розроблено Статут АМСТ, а також за її сприяння видано Білу книгу з медіації в межах програми Collectif Médiation («Місцева медіація»). Нею організовано перший міжнародний конгрес медіаторів в м. Анже в лютому 2020 року, який зібрав 650 учасників, 90 доповідачів і представників 22 нацменшин. За її твердженням, таким чином було зміцнено статус місцевих медіаторів завдяки зусиллям щодо реалізації відповідної норми стосовно місцевої медіації в межах закону № 2019-1461 від 27 грудня 2019 року.

АМСТ переслідує такі цілі, визначені в її статуті:

- 1) сприяння інституційному посередництву з місцевою владою;
- 2) розвиток обміну досвідом між членами АМСТ загалом, сприяння поширенню та розвитку практики медіації;
- 3) професіоналізація надання адміністративних послуг членам місцевих громад;
- 4) налагодження активного партнерства з іншими посередницькими структурами [8].

Статтею 81 Закону від 28 грудня 2019 року визначено: щороку місцевий медіатор надає дорадчому органу територіальної громади чи громадській установі з питань міжмуніципального співробітництва із власним податковим органом, який його призначив, та омбудсмену звіт про свою діяльність, складений відповідно до принципу конфіденційності медіації. Звіт має містити пропозиції, спрямовані на покращення функціонування місцевого органу влади чи громадської установи міжмуніципального співробітництва із власною податковою системою». Без шкоди для існуючих механізмів медіаторства, муніципалітети, департаменти, регіони та громадські установи міжмуніципального співробітництва із власним оподаткуванням можуть за рішенням

дорадчого органу створювати посаду територіального медіатора з урахуванням положень цієї статті.

За період з 1 квітня 2018 р. по 31 березня 2021 р. омбудсмен отримав понад 1,7 тис. звернень про обов'язкову попередню медіацію. Щодо більш як 1,5 тис. запитів процес фактично було ініційовано представниками омбудсмена, а 243 справи було закрито після розгляду щодо їх прийнятності з різних причин. Серед осіб, які не отримали задовільної відповіді наприкінці медіації, понад 200 осіб потім не зверталися до адміністративного суду [9].

Проаналізувавши основні правові позиції функціонування медіації на рівні місцевого місцевого самоврядування Франції, зазначимо, що українська модель влади на місцях, хоча певною мірою й тяжіє до французької, але має досить значні недоліки, подолання яких обов'язково визначить новий рівень діяльності органів місцевого самоврядування в Україні загалом та формування, виконання положень й подальший розвиток законодавства про медіацію, зокрема.

1. Конституція України : прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2015. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
4. Про медіацію : проект Закону України від 19.05.2020 р. № 3504 (в редакції до другого читання 10.09.2021). URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68877](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877).
5. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу: особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці. *Місьцеве самоврядування*. 1997. № 1–2. С. 84–89.
6. Le Médiateur de Paris. URL : <https://www.paris.fr/pages/le-mediateur-de-paris-2687#:~:text=Nomm%C3%A9%20en%202014%20par%20la,pour%20tou%C2%B7te%C2%B7s>.
7. La médiation a un rôle social essentiel. URL : <https://mediation.paris.fr/mediation/le-mediateur.html>.
8. L'association des médiateurs des collectivités territoriales. URL : <https://www.amct-mediation.fr/>.
9. Observatoire du Défenseur des droits Recours à la médiation préalable obligatoire : étude auprès des réclamants juin 2021 (Mardi 8 Juin 2021). URL : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2021/06/observatoire-du-defenseur-des-droits-recours-a-la-mediation-prealable-obligatoire>.

**Ріпсіме САРОЯН**

слухач магістратури

Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ

*Науковий керівник:*

канд. юрид. наук, доц. **М. П. Юніна**

доцент кафедри цивільного права та процесу

Дніпропетровського державного

університету внутрішніх справ

## **АНАЛІЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ МЕДІАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Процес медіації передбачає залучення посередника (медіатора), який надає допомогу учасникам конфлікту налагодити комунікаційний процес, аналізувати ситуацію конфлікту, щоб самі сторони могли обрати оптимальний варіант вирішення задоволення інтересів і потреб обох сторін конфлікту.

Ефективність процедури медіації визнана Європейським Співтовариством, яке рекомендує її застосування як основний метод альтернативного вирішення спорів на досудовому етапі та під час судового розгляду, що відображено у підписаній Україною Угоді про асоціацію України з Європейським Союзом та Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами.

Отже, відповідно до статті 1 цієї Угоди Україна і ЄС мусять посилити співпрацю