

УДК 342.95(477)

Н. В. Боженко

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ

Вступ. Незважаючи на те, що медіація у тій чи іншій формі існує вже не одне тисячоліття, нормативно-правове закріплення у більшості розвинених країн вона отримала лише наприкінці ХХ століття. Запровадження на міжнародному рівні норм, що комплексно регулюють використання альтернативних методів вирішення спорів підкріплюється також і рішеннями Європейського Союзу.

Підписання у 2014 році Україною Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом, згідно зі ст. 1 якої Україна і ЄС мають посилювати співпрацю у сфері правосуддя, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод, надає їй унікальну можливість для запровадження європейського досвіду медіації і приєднання до європейської спільноти медіаторів.

Постановка завдання. Сьогодні виникла нагальна потреба у вивченні міжнародних стандартів у цій сфері, удосконалення норм національного законодавства, що регулює проведення процедури медіації у конфліктних ситуаціях, внесення змін до відповідних нормативно-правових актів для скасування перешкод у проведенні медіації, розробці механізмів їх практичного застосування. Той факт, що медіація має серйозні перспективи розвитку в Україні, як це відбувається в усьому світі, є очевидним.

Результати дослідження. Поширенню медіації як альтернативного засобу досудового врегулювання спорів у зарубіжних країнах передували проблеми судової системи, питання вирішення яких гостро постало в 1976 р. «Має бути знайдений кращий спосіб вирішення спорів, ніж суд» [1], – один із висловів суддів на Національній конференції імені Р. Паунда «Причини невдоволеності населення адмініструванням системи правосуддя в США».

У. Бергер зазначив, що американське суспільство досягло тієї точки, коли наша система правосуддя – як на рівні штатів, так і на федеральному рівні – може буквально розвалитися на частини ще до кінця цього століття, незважаючи на значне збільшення кількості суддів і адміністраторів та великі фінансові вливання» [2]. Серед основних проблемних питань він виділяє: досить тривалі терміни розгляду справ, значні судові витрати, формалізація процедур. Зважаючи на це, було створено спеціальний комітет, а також ініційовано ряд пілотних проектів. На думку провідних правознавців, ця конференція стала історичним ривком у напрямку впровадження медіації.

Ефективність запровадження медіації була очевидною: почали готуватися нормативні розробки, які законодавчо закріплювалися, почали діяти безліч організацій, які надавали послуги альтернативного вирішення спорів, були засновані програми судової медіації, серед яких були різні моделі – як добровільні, так і обов'язкові.

У 2001 році був прийнятий уніфікований закон США «Про медіацію», у 2002 році, з метою врегулювання проведення процедури міжнародної медіації, Комісією ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ) прийнято Типовий закон «Про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру» [3]. ЮНСІТРАЛ, приймаючи вказаний Типовий Закон, рекомендувала всім державам належним чином прийняти до уваги його положення, з урахуванням уніфікації законодавства в частині самих процедур врегулювання спорів та конкретних потреб практики міжнародної комерційної погоджувальної процедури (посередництва). Європейська комісія затвердила Кодекс медіатора, а Євросоюз видав ряд директив, які регламентують застосування медіації та, безпосередньо, діяльність медіатора.

Країни Європейського Союзу дійшли спільної позиції у тому, що медіація, за вибором кожної окремої держави, може стати як частиною судових процедур, так і застосовуватися у позасудовому порядку [4]. Так, у 1999 р. Європейська Рада на засіданні в Тампері закликала держави-члени ЄС до запровадження альтернативних позасудових процедур, серед яких медіація є основним методом. Задля цього, у 2008 р. Європейським Союзом було прийнято Директиву 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради з певних аспектів медіації у цивільних та комерційних справах, та низку рекомендацій та керівних принципів. Зазначена Директива поширюється на міжнародні спори, однак, відповідно до п. 8 Преамбули, «ніщо не повинно заважати застосовувати ці положення також у внутрішніх медіаційних процесах» [5].

Крім Директиви 2008/52/ЄС, існує низка міжнародно-правових актів та актів рекомендаційного характеру, норми яких доцільно імплементувати Законом України «Про медіацію». Зокрема, це Модельний Закон ЮНСІТРАЛ про міжнародну примирну процедуру 2002 р. [6], який був взятий за основу для національного законодавства щодо медіації 26 країнами світу, та «Принципи для організацій, які забезпечують проведення медіації» [7], які були створені в 2002 році світовими лідерами в сфері медіації і відтворюють найкращу світову практику в цій галузі (Principles for ADR Provider Organizations). У державах ЄС медіація, як спосіб вирішення спору (конфлікту), що виник у результаті будь-яких правовідносин, застосовується набагато частіше у порівнянні з іншими позасудовими альтернативними способами врегулювання спорів, наприклад, такими, як переговори, примирення сторін, міні-процес, досудова нарада або спрощений суд присяжних.

Також, у 2004 році Європейською комісією був підтриманий розроблений спеціально створеною ініціативною групою фахових медіаторів «Європейський кодекс поведінки медіаторів» (European Code Of Conduct For Mediators), в якому комплексно та всебічно визначено правовий статус медіатора, вимоги до зазначеної особи та основні принципи, на яких базується весь медіаційний процес [8, с. 91].

Варто акцентувати увагу на тому, що Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод від 1950 року також передбачено, що прийняття справ до судового розгляду можливе тільки після здійснення конфліктуючими особами спроби вирішити існуючий спір альтернативними способами [9]. Угодою про партнерство та співробітництво держав-членів Європейського Союзу закріплено пріоритетність посередництва у розв'язанні всіх протиріч, що виникають з приводу того чи іншого питання.

Незважаючи на те, що порядок проведення процедури медіації у світі може відрізнятися, зберігаються основні принципи, які є засадами при її проведенні. Так, базовими принципами медіації, які найбільш розповсюджені у законодавстві про медіацію зарубіжних країн і визначені в основних рамкових міжнародних документах, є: добровільність, рівність сторін, нейтральність медіатора, конфіденційність (досить важливим в цьому контексті є закріплення на законодавчому рівні «імунітету» для медіатора).

Отже, законодавство, яке безпосередньо регулює впровадження медіації у більшості країн, та міжнародно-правові документи, в яких закріплені основоположні норми здійснення процедури медіації, ставлять за мету чітко фіксування у текстах нормативно-правових актів всіх методологічних та процедурних особливостей застосування даної форми посередництва для вирішення наявних спорів. Основні положення, принципи, процедурні аспекти проведення медіації закріплюються в спеціальних законодавчих актах, які є обов'язковими для виконання усіма учасниками приватноправових відносин.

Так, наприклад, у США лише 5% справ, поданих до суду, направляється на розгляд, решта вирішуються мирним шляхом. Логічно, що порозуміння, досягнуте в процесі врегулювання конфлікту, а не вирішення – відповідно до волі, наприклад, арбітра або судді, приймається і визнається сторонами. Важко не погодитися і не поважати рішення, у прийнятті якого особисто брав активну участь, набагато легше не визнавати й оскаржувати рішення судді.

Наголосимо, що в США вітається добровільне вирішення спору, система права спрямована саме на добровільність вирішення конфліктів, а це, у свою чергу, сприяє тому, що професія медіатора в США дуже затребувана: жоден переговорний процес не обходиться без медіаторів, медіаційна практика активно висвітлюється у ЗМІ (щокварталу випускається журнал по медіації, в якому висвітлюються основні проблемні питання), її використання прослідковується у найрізноманітніших напрямках.

Процедура медіації у США врегульована «Уніфікованим актом про медіацію» (Uniform Mediation Act) від 2001 року [10], а також законодавством, що діє в окремих штатах [11], яким, до речі, також передбачено знаходження медіаторів при суді. К. Бернард зазначав, що медіатори при апеляційному суді Дев'ятого федерального округу США є співробітниками суду, вони висококваліфіковані юристи з великим досвідом. Діяльність медіаторів як співробітників суду чітко відмежовується від іншої судової діяльності [12].

Що стосується форми організації посередницької служби, то вона досить різноманітна – посередницькі служби при судах; безкоштовні громадські центри вирішення суперечок, що надають допомогу на безкоштовній основі; комерційні посередницькі бюро; Національний інститут вирішення диспутів, який займається розробкою нових методів медіації; приватно-практикуючі посередники. Слід зазначити, що звернутися до посередника вигідніше, ніж до юриста, так як оплата послуг посередника здійснюється обома сторонами.

Аналіз досвіду США показує, що за допомогою посередницьких процедур можна швидко і ефективно вирішити не лише спори, але і багато проблем судових проваджень [13].

Вважаємо за доцільне у практиці українських правознавців використати позитивний досвід США, де суди стали інструментом в розширенні використання механізмів медіації, в ряді випадків змушуючи сторони до участі в медіації. Не відхиляючи принципу добровільності медіації, в США прийшли до того, що стимул до медіації має бути зовнішнім по відношенню до сторін спору, особливо якщо він виходить від такого авторитетного органу, як суд.

Отже, у США надано широкі повноваження сторонам у пошуку та прийнятті рішень з приводу мирного урегулювання конфлікту, надаючи державне гарантування захисту та реалізації прийнятого рішення, чого не можна сказати про французьке законодавство, у якому детально регламентовано процедуру посередництва, тим самим обмежуючи повноваження сторін щодо реалізації своїх диспозитивних прав.

Зокрема, у Франції, починаючи з XVII століття, перед звернення до суду обов'язковою була процедура посередництва. При підготовці Конституції 1791 року Конституційна рада ставила собі за мету використати усі можливі форми примирення до звернення в суд. Результат реформи – створення інституту мирових суддів, безпосередніми обов'язками яких було примирення спору. Їх діяльність мала певні особливості, зокрема, процедура примирення була обов'язковою (звертатися до суду за захистом прав можна було лише після видачі суддею акта про проведення процедури); юристам категорично заборонялось представляти інтереси сторін.

У 1807 році процедура примирення була закріплена у Цивільному процесуальному кодексі Франції. На початковому етапі мирові судді виконували свої обов'язки досить відповідально, проте їх наполегливість щодо схилення сторін до процедури примирення призвела до зворотного ефекту – тиск на учасників спору визвав негативне відношення до процедури примирення, а також недовіру до усєї судової системи. Тобто, було підірвано як саму ідею процедури примирення, так і її провідний принцип – добровільність. Як наслідок, відбулися зміни у законодавстві: знято заборону на участь юристів у примиренні сторін; примирення не було обов'язковим для розгляду справи у другій інстанції; примирення не вимагалось по спорах, які не могли мирно скінчитися, а також між особами, які, апріорі, не здатні до примирення; не використовувалось у справах, які вимагають якнайскорішого вирішення [14]. З 1978 року у Франції введено посаду судового примирителя, прямими обов'язками якого було забезпечення досудового урегулювання спору.

Розглянемо, як приклад, процедуру посередництва у Франції, так як їй притаманні певні особливості. Так, суддя, за згодою сторін, призначає посередника, яким може бути фізична особа чи некомерційна організація. У рішенні суду про призначення посередника вказуються наступні відомості: згода сторін на проведення посередництва; особа посередника; початковий термін його повноважень (не більше трьох місяців); дата, з якої передбачено відновлення слухання справи; сума, яку необхідно сплатити посереднику у якості винагороди; сторона чи сторони, які зобов'язані внести суму винагороди у депозит суду [15].

Як бачимо, посередник у своїй діяльності підзвітний судді, який його призначив: посередник повинен повідомити суд про проблеми, які виникли; суддя може припинити процедуру за заявою сторін чи посередника, або з власної ініціативи; по закінченню процедури посередник повинен письмово проінформувати суддю про

результати процедури, яку суддя затверджує; по завершенні повноважень посередника суддя призначає йому винагороду та уповноважує отримати її з депозиту суду.

Аналіз процедури посередництва, який передбачений законодавством Франції, свідчить про те, що держава (у особі суду) фактично самостійно здійснює процес примирення сторін (призначаючи посередника, контролюючи його діяльність, маючи можливість у будь-який час її припинити), що, на наш погляд, не тільки уповільнює процес примирення, але й робить його менш доступним, що, у свою чергу, впливає на якість його проведення. Вважаємо, що такі принципи як добровільність, конфіденційність, самостійність у прийнятті рішень повинні поетапно реалізовуватися самими сторонами конфлікту, без нав'язування процедури з боку держави, так як примушування протирічить усім основам примирення.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що медіація – один із поширених альтернативних способів вирішення спорів у зарубіжних країнах, що сприяє розвантаженню судової системи від значної кількості справ, які успішно можуть бути розглянуті цивілізованими методами, без звернення до судових органів. Так як на даний момент медіація в Україні не є законодавчо закріпленою, дійсно важливим є вивчення досвіду країн, які вже розробили та детально визначили основні аспекти регулювання даного інституту, прийнявши профільні закони про медіацію, які відповідають загальноприйнятим світовим стандартам та міжнародним тенденціям.

Література

1. Историчний аспект розвитку інституту медіації та сучасні тенденції його розвитку // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету, Юриспруденція. – 2014. – № 10/2. – Т. 1. – С. 32.
2. National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice, The Pound Conference / A. Leo Levin and Russel R. Wheeler eds, 1976 – P. 79–246.
3. Типовий закон Про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_117.
4. Рекомендація Ради Європи (Rec(2002)10 від 18 вересня 2002 року «Про медіацію у цивільних справах»: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568851&Site=CM>.
5. Директива 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради з певних аспектів медіації у цивільних та комерційних справах: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.scourt.gov.ua/.../Директива%20.pdf
6. Модельний Закон ЮНСІТРАЛ «Про міжнародну примирну процедуру» 2002 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/arbitration/ml-conc/03-90955>.
7. Принципи для організацій, які забезпечують проведення медіації: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cpradr.org/RulesCaseServices>.
8. Притика Ю. Д. Зміст та класифікація принципів медіації // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 10. – С. 86–92.
9. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод від 1950 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
10. Уніфікований акт про медіацію від 2001 року: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mediators.ru/rus>.
11. Uniform mediation act 2001 / (Last Revised or Amended in 2003): [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.uniformlaws.org/Act>.
12. Бернард К. Механізм, відлагоджений за 20 років: медіація у Федеральному апеляційному суді дев'ятого федерального округу США // Медіація і право. – 2010. – № 2. – С. 48.
13. Леннуар Н. Н. Альтернативний дозвіл суперечок: переговори і медіація: навчально-методичний посібник. Спб.: Вид-во Санкт-петербурзького інституту права ім. Принца П. Г. Ольденбургського, 2004. – С. 14–17.

14. Давыденко Д. Л. Из истории примирительных процедур в Западной Европе и США // Вестник Высшего Арбитражного суда. – 2004. – № 1. – С. 168.

15. Утебаева Г. А., Шумилова Ю. А. Зарубежный опыт применения альтернативных способов разрешения конфликтов частного характера // Экономика и право. – 2014. – № 1. – С. 90.

Анотація

Боженко Н. В. Зарубіжний досвід досудового врегулювання адміністративних спорів. – Стаття.

У статті проаналізовано особливості нормативно-правового регулювання інституту медіації, як сучасного методу досудового врегулювання адміністративних спорів, з огляду на позитивний зарубіжний досвід США та Франції, з урахуванням особливостей їх правових систем. Визначено форми його організації та окреслено перспективи імплементації процедури медіації в Україні.

Ключові слова: медіація, медіатор, правовий конфлікт, альтернативні методи, перспективи впровадження.

Аннотация

Боженко Н. В. Зарубежный опыт досудебного урегулирования административных споров. – Статья.

В статье проанализированы особенности нормативно-правового регулирования института медиации, как современного метода досудебного урегулирования административных споров, учитывая позитивный зарубежный опыт США и Франции, с учетом особенностей их правовых систем. Определены формы его организации и очерчены перспективы имплементации процедуры медиации в Украине.

Ключевые слова: медиация, медиатор, правовой конфликт, альтернативные методы, перспективы внедрения.

Summary

Bozhenko N. V. Foreign experience of pre-trial settlement of administrative disputes. – Article.

The article analyzes the peculiarities of the regulatory legal regulation of the mediation institute as a modern method of pre-trial settlement of administrative disputes, taking into account the positive foreign experience of the USA and France, taking into account the peculiarities of their legal systems. The forms of its organization are determined and the prospects of introduction of the procedure of mediation in Ukraine are outlined.

Key words: mediation, mediator, legal conflict, alternative methods, prospects of implementation.