

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕДІАЦІЇ ЯК ФОРМИ ВРЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКИХ СПОРІВ МІСЬКИХ РАД: ДОСВІД КРАЇН ЄС

Горінов Павло Валерійович,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри правознавства та
галузових юридичних дисциплін навчально-наукового
інституту права та політології
Українського державного університету імені Михайла Драгоманова



У статті розглянуто особливості нормативно-правового забезпечення медіації як форми врегулювання господарських спорів міських рад як на наднаціональному рівні ЄС, так і на рівні національних законодавств окремих країн-учасниць. Визначено, що на рівні ЄС застосовується регулювання зазначеного процесу, яке націлене на визначення його загальних аспектів і передбачає сприяння розвитку в країнах-учасницях. Зазначено, що існуюче наднаціональне законодавство є рамковим документом, і країни-члени розробляють та використовують власні нормативно-правові акти, які регулюють медіацію.

Було встановлено, що в більшості інших країн ЄС використання медіації у вирішенні спорів (в тому числі у господарській сфері) для міських рад регулюється загальним законодавством про організацію зазначеного процесу. Серед ключових особливостей нормативно-правового забезпечення за вказаним напрямком можемо виділити такі: територіальна медіація, яка фінансується за рахунок місцевих громад (передбачено положеннями законодавства Франції); предметна медіація, пов'язана із визначенням напрямків її використання у вирішенні спорів між сторонами (встановлено на рівні підзаконних актів стосовно регулювання вказаного процесу на рівні окремих міст, територій); різні підходи до фінансування територіальної медіації (за рахунок державного бюджету (передбачено законодавством Латвії) і за рахунок бюджетів місцевих громад (регулюється законодавством Франції)).

Визначено, що в цілому на рівні країн ЄС відсутнє окреме регулювання медіації на рівні муніципалітетів, яке передбачено французькою правовою системою і окремими підзаконними актами територій Іспанії. Але є потреба встановлення додаткового законодавства, яке б визначало основні правові аспекти у сфері захисту прав і законних інтересів зазначеної категорії суб'єктів господарських відносин. Вказане необхідне для підтримання місцевих громад у площині створення нормативно-правових засад стосовно захисту їх прав і інтересів у сфері управління господарською діяльністю та управлінням майном відповідних територій.

Ключові слова: медіація, міські ради, господарські спори, наднаціональне законодавство, національне законодавство, територіальний медіатор, предметна медіація, державний бюджет, бюджет місцевих громад, обговорення, дорадчий орган.

Horinov Pavlo. Features of regulatory and legal provision of mediation as a form of regulation of economic disputes of city councils: experience of EU countries

The article examines the features of the regulatory and legal support for mediation as a form of settlement of economic disputes of city councils both at the supranational level of the EU and at the level of national legislation of individual member states. It is determined that at the EU level, regulation of the specified process is applied, which is aimed at determining its general aspects and provides for the promotion of development in the member states. It is noted that the existing supranational legislation is a framework document, and member states develop and use their own regulatory and legal acts that regulate mediation. It was established that in most other EU countries, the use of mediation in resolving disputes (including in the economic sphere) for city councils is regulated by general legislation on the organization of the specified process. Among the key features of the regulatory and legal support in the specified direction,

we can distinguish the following: territorial mediation, which is financed by local communities (provided for by the provisions of French legislation); subject-matter mediation, associated with determining the directions of its use in resolving disputes between the parties (established at the level of by-laws regarding the regulation of the specified process at the level of individual cities, territories); different approaches to financing territorial mediation (at the expense of the state budget (provided for by the legislation of Latvia) and at the expense of the budgets of local communities (regulated by the legislation of France). It was determined that in general at the level of EU countries there is no separate regulation of mediation at the level of municipalities, which is provided for by the French legal system and by separate by-laws of the territories of Spain. But there is a need to establish additional legislation that would determine the main legal aspects in the field of protection of the rights and legitimate interests of the specified category of subjects of economic relations. This is necessary to support local communities in the area of creating regulatory and legal foundations regarding the protection of their rights and interests in the field of management of economic activities and property management of the relevant territories.

Key words: mediation, city councils, economic disputes, supranational legislation, national legislation, territorial mediator, subject-matter mediation, state budget, local community budget, discussion, advisory body.

Постановка проблеми. Медіація перебуває на різних стадіях розвитку в країнах ЄС. У деяких країнах існують складні законодавчі правила та процеси щодо медіації. В інших країнах уряд виявив мало інтересу до законодавчого регулювання медіації. Однак є країни ЄС зі стійкою культурою медіації, яка спирається на саморегулювання. Використання судової форми вирішення спорів (в тому числі у сфері господарських відносин) означає не лише довше очікування на вирішення спору, але й підвищення судових витрат до рівня, коли останні часто можуть бути дорожчими, ніж вартість спору. Медіація в більшості випадків є швидшою і тому зазвичай дешевшою, ніж звичайні судові провадження. Це особливо актуально в країнах, де судова система перевантажена, а середні судові провадження тривають кілька років. Тому зростає інтерес до цього способу вирішення спорів як альтернативи судовим рішенням, незважаючи на відмінності в сферах та способах медіації в Європейському Союзі. Застосування медіації також регулюється та використовується у сфері вирішення господарських спорів міських рад країн ЄС. Впровадження зазначеної форми врегулювання спорів у сфері господарських відносин також набуває значного поширення на рівні міських рад в Україні. З огляду на вказане, дослідження характеристик законодавчого регулювання на рівні країн ЄС є актуальним для України в контексті розбудови зазначеного процесу.

Мета статті – систематизація особливостей нормативно-правового забезпечення медіації як форми врегулювання господарських спорів міських рад: досвід країн ЄС. Для реалізації зазначеної мети було встановлено низку завдань, зокрема: визначити загальні правові характеристики медіації; встановити особливості нормативно-правового забезпечення медіації як форми врегулювання господарських спорів міських рад окремих країн ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми. Питання використання медіації в рамках врегулювання спорів в рамках господарських відносин на рівні міських рад країн ЄС досліджувалось різними науковцями.

В роботах І. Бенохр [2], М. Малака [4], Л. Барріос [1] розглянуто основні аспекти регулювання використання медіації (в тому числі для вирішення господарських спорів) на рівні країн-членів ЄС. В дослідженні М. Смольницької [6] проаналізовано нормативно-правове забезпечення та використання медіації у муніципалітетах країн-учасниць ЄС. Дж. Літвінс [3] представляє комплексне дослідження становлення нормативно-правової бази щодо регулювання медіації у Латвії. В роботі А. Тваронавічере та співавторів [7] здійснено оцінку правових засад регулювання та механізму здійснення медіації при вирішенні спорів (в тому числі в діяльності міських рад) в країнах Балтії.

Незважаючи на існування наукових розвідок щодо вказаної проблематики, є необхідність систематизації особливостей законодавчого регулювання досліджуваного процесу на рівні правових систем країн ЄС.

Виклад основної частини дослідження. Медіація – це добровільний та структурований процес конструктивного вирішення конфліктів, який має широкий спектр застосування. Медіацію можна використовувати в конфліктах, що стосуються сімей, шкіл, бізнесу, міжкультурних конфліктів або в контексті медіації між постраждалим та правопорушником. Але сфера участі громадськості у впровадженні медіації у сфері господарських спорів через міські ради також стає дедалі цікавішою для використання вказаного процесу. Вказане обумовлено розвитком децентралізації і прагненням місцевої громадськості до ефективного вирішення господарських спорів, які виникають у розвитку міських рад країн ЄС.

Розглянемо особливості законодавчого регулювання використання медіації у вирішенні господарських спорів на рівні міських рад окремих країн ЄС.

Заслугує увагу дослідження положень наднаціонального законодавства ЄС стосовно регулювання зазначеного процесу.

Аналіз наукових джерел (роботи І. Бенохр [2], М. Малака [4], М. Смольницької [6], Л. Барріос [1]) свідчить, що законодавство ЄС заохочує медіацію для міських рад, як і для інших сторін, які є суб'єктами господарських відносин, зокрема, через Директиву 2008/52/ЄС, яка зосереджена на медіації у цивільних та комерційних справах. Ця директива має на меті полегшити доступ до альтернативного вирішення спорів та сприяти мирному врегулюванню шляхом заохочення медіації та її балансування із судовим провадженням. Держави-члени зобов'язані встановити процедури підтвердження угод, досягнутих шляхом медіації, що дозволить їх взаємне визнання та виконання по всьому ЄС. Дослідження положень Директиви 2008/52/ЄС показує, що наднаціональне законодавство ЄС у зазначеній сфері не передбачає окреме виділення регулювання даного процесу стосовно міських рад країн-членів.

При цьому, законодавство окремих країн-членів містить положення стосовно організації медіації як форми вирішення спорів (в тому числі у господарській сфері) для міських рад.

Розглянемо основні правові засади регулювання зазначеного процесу на прикладі французької правової системи. А саме, питання медіації у вирішенні спорів різних категорій (в тому числі господарських) регулюється ст. L 1112-24 Загального кодексу місцевих органів влади, яка ухвалена Законом Франції від 27.12.2019 р. № 2019-1461. Вказана стаття передбачає:

- запровадження поняття медіаторів місцевих органів влади. Вказане територіальне посередництво дозволяє відновити діалог між громадою (фізичними особами та підприємствами) та органами місцевого самоврядування стосовно питань вирішення спорів у різних сферах (у тому числі у сфері захисту прав та законних інтересів останніх у господарських відносинах). Таким чином, муніципалітети, департаменти, регіони та державні установи міжмуніципального співробітництва мають можливість (але не обов'язок) встановити, шляхом обговорення в дорадчому органі, територіального медіатора;

- умови щодо особи територіального медіатора. Положеннями ст. L 1112-24 Загального кодексу місцевих органів влади встановлено, що обраний посадовець або представник громади не може бути призначений територіальним медіатором;

- порядок обговорень компетенцій територіального медіатора, строків та засобів їх виконання. Ст. L 1112-24 Загального кодексу місцевих органів влади визначається, що в рамках вказаних обговорень на рівні муніципалітетів, департаментів, регіонів та державних установ міжмуніципального співробітництва визначається обсяг компетенцій територіального медіатора, визначаються засоби, надані йому для виконання його функцій, та встановлюється термін його мандата;

- безкоштовні умови звернення до територіального медіатора. Якщо розглянути рівень муніципалітетів Франції, то його послугами користуються як безпосередньо міські ради для вирішення господарських спорів, так і члени місцевої

громади (громадяни, підприємства, організації, які зареєстровані на її території);

– фінансування територіального медіатора за рахунок місцевої громади. Згідно із ст. L 1112-24 Загального кодексу місцевих органів влади, територіальна медіація повинна покриватися за рахунок надходжень місцевої громади, які вона отримує від податкових надходжень та зборів. При цьому, як показують матеріали досліджень [5], місцеві органи влади у Франції вимагають внеску від держави для покриття частки витрат на утримання територіального медіатора.

В Іспанії, хоча відсутній національний нормативно-правовий акт, що регулює основи медіації в діяльності міських рад, деякі автономні спільноти прийняли так званий протокол адміністративної медіації. Це стосується, наприклад, Канарських островів, Мурсії, Каталонії, Мадрида та Валенсії. Ці протоколи визначають конкретні правила, що застосовуються до медіації на рівні вказаних адміністративних утворень. Як свідчать аналітичні матеріали [5], Іспанія є гарним прикладом щодо нормативно-правового регулювання даного процесу в рамках муніципалітетів. Деякі автономні спільноти визначають сферу застосування адміністративної медіації (в тому числі стосовно захисту прав і законних інтересів у сфері господарських відносин) за допомогою відкритого списку сфер її використання. Наприклад, стаття VI Мадридського протоколу про адміністративну медіацію визначає сфери застосування адміністративної медіації, серед яких: спори щодо компенсації (в тому числі міській раді та представникам міської громади, права та законні інтереси яких вона захищає); спори стосовно містобудування, навколишнього середовища та організації території (управління останньою також відноситься до сфери господарської компетенції міської ради); порушень суб'єктами договірних умов щодо користування майном міста (сфера реалізації господарської компетенції міської ради); спору стосовно заподіяння шкоди місцевій громаді з боку суб'єктів у області ненарахування та несплати місцевих податків (міські ради здійснюють управління контролем за нарахуванням та сплатою місцевих податків) [5]. В цілому, звернення до

медіації в рамках зазначеного протоколу стосується сфери господарської компетенції міської ради Мадриду. Слід зазначити, що в Іспанії так звана територіальна предметна медіація набуває розвитку на рівні окремих органів місцевого самоврядування. В подальшому її поширення на інші території буде залежати від ефективності застосування на рівні тих територій, на яких його застосування передбачено на нинішньому етапі на рівні підзаконних актів (протоколів, рішень тощо).

Потрібно відмітити правові засади регулювання використання медіації при вирішенні господарських спорів міських рад Латвії. Як стверджує Дж. Літвінс [3], Закон Латвії «Про медіацію» (латвійською *Mediācijas likums*), який набув чинності у 2014 р., є загальним законом для регулювання організації медіації на рівні всіх сфер та напрямків діяльності. Хоча, як зазначає автор, процедура медіації в Латвії ще не повністю визначена та впроваджена. Цей закон забезпечує загальні рамки для медіації, які також застосовуються до спорів не лише в цивільному праві, а й в інших галузях права та сферах (в тому числі у сфері регулювання господарських спорів міських рад). При цьому, ані Закон Латвії «Про медіацію», ні будь-яке інше законодавство прямо не вимагає і не дозволяє використання медіації в адміністративному процесі (в тому числі у вирішенні господарських спорів стосовно захисту прав і законних інтересів міських рад у сфері регулювання нарахування та сплати місцевих податків і зборів, управління майном місцевих громад). Дж. Літвінс справедливо відмічає, що додаткова правова база є необхідною, оскільки приватне право ґрунтується на принципі приватної автономії осіб. Однак у публічному праві законодавець має ширші повноваження щодо встановлення правил медіації, і вони повинні бути закріплені в нормативних актах. У 2012 році Закон про адміністративне судочинство в Латвії був суттєво змінений, запроваджуючи новий інструмент в адміністративних справах – угоду, яка, серед іншого, може бути досягнута шляхом медіації. Це була абсолютно нова концепція врегулювання в адміністративних процесах. Розглядаючи заяву щодо спору, що стосується адміністративного акта, установа повинна розглянути

можливість укладення угоди, перш ніж приймати будь-яке рішення [7]. Якщо установа погоджується з тим, що врегулювання можливе, вона повинна повідомити особу про процес врегулювання та домовитися про мирову угоду, щоб особа могла висловити свою думку щодо можливості укладення врегулювання. Крім того, в адміністративному порядку, якщо спір розглядається судом, і головуючий суддя вважає, що врегулювання може бути можливим, суд може пояснити учасникам провадження можливість укладення врегулювання (адміністративного договору), а також запропонувати можливі умови будь-якого врегулювання. Суд може надати пояснення щодо можливості укладення врегулювання письмово та в судовому засіданні та може скликати слухання лише для обговорення цього питання.

Констатуємо, що у Латвії медіація у муніципальних справах регулюється переважно на рівні Закону Латвії «Про медіацію». В рамках вказаного закону визначено правові рамки для медіації в розрізі різних спорів, зокрема тих, що стосуються господарських спорів муніципалітетів. Положеннями зазначеного закону визначено принципи медіації, процес медіації, правила медіації за участю суду, статус сертифікованих медіаторів та процедури розгляду скарг на медіаторів. Вказаний закон встановлює загальні умови для організації медіації, не виділяючи при цьому особливості її проведення стосовно окремих сторін, предмету спорів. При цьому, у Латвії, на відміну від Франції, на законодавчому рівні (ст. 2.1 Закону Латвії «Про медіацію») встановлено, що фінансування медіації (в тому числі для вирішення господарських спорів міських рад) здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Визначено, що Міністерство юстиції Латвії, в межах щорічного фінансування з державного бюджету, яке може бути спрямоване на надання послуг з медіації або яке виділяється на реалізацію цієї мети, у співпраці з Радою сертифікованих медіаторів вживає відповідних заходів для вирішення таких позасудових, а також судових спорів шляхом медіації.

Висновки. Представлено особливості нормативно-правового забезпечення медіації як форми врегулювання господарських спорів міських рад як на наднаціональному рівні ЄС, так і в площині національних законодавств окремих країн-учасниць. Встановлено, що на рівні ЄС використовується регулювання зазначеного процесу, яке націлене на визначення його загальних аспектів і передбачає сприяння розвитку в країнах-учасницях. В цілому, існуюче наднаціональне законодавство є рамковим документом, і країни-члени розробляють та використовують власні нормативно-правові акти, які регулюють медіацію.

Проведене дослідження показує, що в більшості інших країн ЄС використання медіації у вирішенні спорів (в тому числі у господарській сфері) для міських рад регулюється загальним законодавством про організацію зазначеного процесу. Серед ключових особливостей нормативно-правового забезпечення за вказаним напрямком можемо виділити такі: територіальна медіація, яка фінансується за рахунок місцевих громад (передбачено законодавством Франції); предметна медіація (встановлено на рівні підзаконних актів стосовно регулювання вказаного процесу на рівні окремих міст, територій); різні підходи до фінансування територіальної медіації (за рахунок державного бюджету (передбачено законодавством Латвії) і за рахунок бюджетів місцевих громад (регулюється законодавством Франції)).

Можемо констатувати, що в цілому на рівні країн ЄС відсутнє окреме регулювання медіації на рівні муніципалітетів, яке передбачено французькою правовою системою і окремими підзаконними актами територій Іспанії. Хоча є потреба встановлення додаткового законодавства, яке б визначало основні правові аспекти у сфері захисту прав і законних інтересів зазначеної категорії суб'єктів господарських відносин. Вказане необхідне для підтримання місцевих громад у площині створення нормативно-правових засад стосовно захисту їх прав і інтересів у сфері управління господарською діяльністю та управлінням майном відповідних територій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Bárrios L. B. European Mediation and Indigenous Mediation. *Teisė*. 2020. Vol. 115. P. 134–146. URL: <https://doi.org/10.15388/Teise.2020.115.9>
2. Benöhr I. Alternative Dispute Resolution for Consumers in the Financial Services Sector: A Comparative Perspective. *European Policy Analysis*. 2013. Vol. 6. P. 1–16. URL: https://sieps.se/media/5nld1dz1/alternative-dispute-resolution-for-consumers-in-the-financial-services-sector_-a-comparative-perspective-2013_6epa.pdf
3. Litvins G. Mediācijas attīstības virzieni un perspektīvas. Conference: The 7th International Scientific Conference of the Faculty of Law of the University of Latvia. 2019. P. 264–274. URL: <https://doi.org/10.22364/iscflul.7.23>
4. Malacka M. The relations between the Singapore Mediation Convention and the European Mediation Directive. *European Studies – The Review of European Law, Economics and Politics*, Sciendo. 2022. Vol. 9 (2). P. 243–264. DOI: 10.2478/eustu-2022-0023
5. Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europe member states. European Commission for the Efficiency of Justice. 2022. URL: https://rm.coe.int/cepej-2022-11-promoting-administrative-mediation-en-adopted/1680a95692#_ftnref27
6. Smolnicka M. Mediation in Municipalities in Slovakia and selected EU Countries. *Scientific Bulletin of Chełm – Section of Pedagogy*. 2019. № 1. P. 167–176. URL: <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-bcdf1c4e-0b1b-4d79-a3c9-8f27ba836aa0>
7. Tvaronavičienė A., Kaminskienė N., Rone D., Uudeküll R. Mediation in the Baltic States: developments and challenges of implementation. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2022. Vol. 4 (16). P. 68–86. URL: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.4-a000427>