

Керівні принципи № 15
для кращого виконання наявної Рекомендації
щодо альтернатив судовому розгляду спорів
між адміністративними органами
і сторонами—приватними особами

*Ухвалено Європейською комісією
з ефективності правосуддя 7 грудня 2007 р.*

Вступ

1. На Третньому саміті Ради Європи (Варшава, травень 2005 р.) глави держав і урядів вирішили "сповна використовувати потенціал Ради Європи у виробленні стандартів" і "сприяти виконанню та подальшій розробці правових договорів Організації та механізмів співробітництва в сфері права". Було також прийнято рішення "допомагати державам-членам у справедливому і швидкому відправленні правосуддя та у розробці альтернативних методів розв'язання спорів".

2. У світлі цих рішень Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (ЕКЕП — СЕРЕЈ), в Статуті якої однією з цілей визначено "сприяння кращій реалізації міжнародних правових договорів Ради Європи стосовно ефективності та справедливості судочинства", включила до своїх пріоритетних завдань новий вид діяльності, покликаний уможливити ефективну імплементацію договорів Ради Європи та стандартів, які стосуються альтернативного розв'язання спорів.

3. Відтак, робоча група з питань медіації (СЕРЕЈ-GT-MED)¹ була утворена для збільшення в державах-членах впливу дотичних рекомендацій Комітету Міністрів, зокрема

- Рекомендація Rec (98) 1 щодо медіації в сімейних справах,
- Рекомендація Rec (2002) 10 щодо медіації в цивільних справах,
- Рекомендація Rec (99) 19 щодо медіації в кримінальних справах,
- Рекомендація Rec (2001) 9 щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами—приватними особами,

і для пропонування конкретних заходів сприяння ефективній реалізації зазначених Рекомендацій, що поліпшить імплементацію викладених у них принципів медіації.

4. Цей документ стосується Рекомендації Rec (2001) 9 щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами—приватними особами. Три інші Рекомендації, які стосуються медіації в сімейних справах, медіації в цивільних справах і медіації в кримінальних справах, потребують окремого вивчення і досліджуються в окремих документах.

5. На першому засіданні робочої групи (Страсбург, 8—10 березня 2006 р.) було розроблено анкету для визначення рівня обізнаності щодо зазначеної Рекомендації в державах-членах і відповідності запровадження медіації в цих країнах тим принципам, які викладені в Рекомендації. Анкету було розіслано в 16 показових держав.

6. Від держав-членів і осіб, які безпосередньо займаються медіацією, до робочої групи надійшли 52 відповіді, котрі надалі були підсумовані в доповіді наукового експерта Жюльєна Люїєра (Франція).

¹ До складу робочої групи СЕРЕЈ-GT-MED увійшли Ніна Бететто (Словенія), Івана Борзова (Чехія), Петер Ешвайлер (Німеччина), Марія да Консейшао Олівейра (Португалія), Рімантас Сімайтіс (Латвія, голова робочої групи), Джеремі Тегг (Велика Британія) і Анна Вергенс (Швеція).

7. Пропонується провести подальшу роботу з осучаснення Рекомендації та пояснювального меморандуму до неї, зокрема відносно концепції та дефініцій медіації та примирення. Перед тим необхідно здійснити повнішу оцінку впливу альтернатив судовим спорам між адміністративними органами і приватними сторонами на відповідну практику в державах-членах на основі сучасної та порівнюваної інформації.

8. Як того слід було очікувати, держави-члени значно відмінні одна від одної в плані запровадження альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами, передусім в силу наявності наступних перешкод:

- держави не усвідомили потенційну корисність і ефективність альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами;
- відтак, вони вживали мало заходів для роз'яснення адміністративним органам переваг альтернативних моделей розв'язання таких спорів, які можуть призвести до нетрадиційних, ефективних і раціональних результатів;
- недовіра судів до розвитку позасудових альтернатив судовому вирішенню спорів у адміністративній царині;
- відсутність поінформованості щодо різних альтернативних методів розв'язання спорів у цій конкретній сфері;
- відсутність спеціально підготовлених нейтральних посередників у зазначеній сфері;
- невеликий обсяг наукових досліджень альтернатив вирішенню адміністративних спорів у судовому порядку.

9. З огляду на ці перешкоди робоча група розробила наступні керівні принципи, які не мають зобов'язального характеру, але мають допомогти державам-учасникам в реалізації Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами—приватними особами.

1. НАЯВНІСТЬ

10. Альтернативні методи розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами стануть практикою в державах-членах лише за умови прийняття ними національних програм щодо застосування таких методів або задля попередження спорів до їхнього виникнення, або для їхнього врегулювання в подальшому.

11. Необхідно забезпечити наявність таких методів і з метою їхнього поширення вживати заходів для запровадження і розбудови практично здійснюваних моделей.

Роль держав

12. Держави-члени і передусім їхні уряди та адміністративні органи відіграють головну роль у сприянні застосуванню альтернативних методів розв'язання спорів з приватними сторонами щодо індивідуальних адміністративних актів, договорів, цивільної відповідальності та інших суперечливих питань.

13. Державам слід визначити, коли і в який спосіб доцільно застосувати такі альтернативні методи, як внутрішній перегляд, процедура примирення, медіація, врегулювання шляхом переговорів чи незалежний арбітраж.

14. Державам належить вжити конкретних заходів для забезпечення ширшого застосування альтернативних методів розв'язання спорів або шляхом інституціоналізації таких методів, або застосуванням їх у конкретних випадках залежно від обставин.

15. Коли таке є необхідним, державам слід прийняти нове чи змінити вже чинне законодавство відповідно до принципів Рекомендації (наприклад, в окремих випадках передбачити обов'язковість внутрішнього перегляду, процедури примирення, медіації і переговорів задля врегулювання спору).

16. Державам належить заохочувати застосування внутрішнього перегляду, процедури примирення, медіації та врегулювання шляхом переговорів як обов'язкових передумов започаткування судового провадження.

17. Державам слід заохочувати адміністративні органи до пропонування альтернативних методів розв'язання спорів в усіх випадках, коли такі методи існують і врегулювання спорів з приватними сторонами із застосуванням таких методів не суперечить чинному законодавству.

18. Державам слід заохочувати адміністративні органи до перегляду типових форм договорів, угод щодо надання субсидій та інших форм допомоги з метою уможливлення і переважного застосування альтернативних методів розв'язання спорів.

19. Адміністративним органам належить давати згоду на застосування існуючого альтернативного методу розв'язання спору, коли цього вимагає приватна сторона, окрім випадків, коли така процедура суперечить публічному інтересу або приватна особа зловживає нею.

Підтримка державами проектів з альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами

20. Державам слід визнати і заохочувати альтернативні судовому розгляду моделі врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами шляхом фінансової підтримки таких методів і в інші способи із забезпеченням якості відповідних послуг і збалансованого залучення всіх причетних сторін (посадовці чи службовці, які представляють державні органи, приватні сторони, офіційно визнані об'єднання нейтральних посередників, науковці, адвокатські об'єднання, суддівська і правничка спільнота тощо).

21. Внутрішній перегляд як важливий засіб попередження спору до його виникнення має передувати застосуванню процедур альтернативного розв'язання спорів навіть за їхньої наявності.

1.3. Роль адміністративних органів

22. Адміністративним органам слід у повсякденній практиці відносин з приватними сторонами застосовувати процедуру внутрішнього перегляду питання щодо належності та/ або законності адміністративних актів.

23. Адміністративним органам належить застосовувати найбільш придатні методи альтернативного розв'язання спорів, за згоди інших сторін.

1.4. Роль суддів

24. Судді відіграють важливу роль у розвитку альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами. Коли таке є можливим, судді мають одержати повноваження рекомендувати сторонам методи, альтернативні судовому розгляду, зокрема процедуру примирення, медіацію та переговори з метою врегулювання, і проводити відповідні інформаційні заходи. Відтак, важливо забезпечити наявність зазначених альтернативних методів або шляхом започаткування відповідних програм при судах, або направлення сторін до нейтральних посередників з офіційного списку.

25. При судовому розгляді справи суддям належить брати до уваги досягнуту сторонами згоду, окрім випадків, коли вона суперечить публічному інтересу.

1.5. Роль адвокатів

26. До кодексів професійної поведінки адвокатів мають увійти обов'язок або рекомендація щодо пропонування сторонам в належних випадках і до звернення до суду застосовувати альтернативні методи врегулювання спорів, включаючи альтернативи судовому розгляду спорів між адміністративними органами і приватними сторонами, та щодо надання дотичної інформації та порад їхнім клієнтам.

27. Адвокатським колегіям і професійним об'єднанням адвокатів належить укласти списки нейтральних посередників, які спеціалізуються на альтернативному розв'язанні спорів між адміністративними органами і приватними сторонами, і розповсюдити такі списки серед адвокатів.

1.6. Якість альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і сторонами—приватними особами

28. Важливо, щоб держави-члени проводили регулярний моніторинг і оцінку наявних моделей врегулювання спорів і здійснюваних пілотних проектів для забезпечення додержання принципів рівності та безсторонності, а також дотримання прав сторін. Слід розробити певні спільні критерії зазначеної оцінки.

29. Державам-членам слід спонукати державні органи до спільної роботи задля сприяння, поширення та координації застосування альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами.

1.7. Кваліфікація нейтральних посередників

30. Вкрай важливо забезпечувати якість надаваних послуг щоразу, коли адміністративні органи пропонують або погоджуються на альтернативні методи розв'язання спорів, коли судді радять сторонам передати спір на альтернативний розгляд чи коли адвокати дають поради своїм клієнтам. Якість альтернативного врегулювання спорів також потрібна для довіри широкого загалу до цього процесу.

31. Задля забезпечення принципів рівності та безсторонності, а також прав сторін нейтральні посередники — медіатори, примирювачі, переговорники чи незалежні арбітри — не повинні бути державними посадовцями чи службовцями і не повинні працювати в державних органах за сумісництвом.

32. Державам-членам слід спробувати забезпечити адекватні програми навчання для нейтральних посередників і з огляду на розбіжності в навчальних програмах розробити спільні стандарти щодо такого навчання.

31. Програми підготовки нейтральних посередників мають, як мінімум, включати наступне:

- принципи та цілі альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами,
- ставлення нейтральних посередників до роботи та їхню професійну етику,
- ознаки, етапи і цілі кожного методу — медіації, примирення, врегулювання шляхом переговорів і незалежного арбітражу,
- випадки доцільності, структуру і перебіг кожної процедури альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами,
- правові основи різних альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами,
- навички і методи спілкування та переговорів,
- навички і методи різних альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами,
- рольові ігри та практичні вправи в достатній кількості,
- особливості різних альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами,
- оцінку знань і компетентності особи, яка проходить навчання.

33. В ході такого навчання необхідно брати до уваги особливий характер діяльності медіаторів/примирювачів, переговорників і незалежних арбітрів.

34. За таким навчанням медіаторів має слідувати нагляд, наставництво і постійне підвищення кваліфікації.

35. Державам-членам слід усвідомити важливість встановлення спільних критеріїв для уможливлення акредитації нейтральних посередників і/або утворень, які про-

понують послуги з альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами та/або навчають нейтральних посередників. У зв'язку зі зростанням переміщень громадян у межах Європи треба вживати заходів задля напрацювання спільних міжнародних критеріїв акредитації — приміром, для отримання єдиного посвідчення європейського медіатора тощо.

36. Оскільки деякі держави відчувають проблеми з якістю професійної підготовки нейтральних посередників, національним навчальним закладам рекомендується встановити зв'язки між собою і/або розробити програми безперервної професійної підготовки для таких медіаторів (наприклад, єдиний Європейський навчальний центр). Цьому могли б посприяти Рада Європи разом із Європейським Союзом.

1.8. Кодекс професійної поведінки

37. Державам-членам належить вживати заходів для забезпечення, коли це є можливим, однаковості концепцій, сфер застосування і гарантій додержання основних принципів альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами (таких, як конфіденційність та інші) на територіях цих держав.

38. З огляду на те, що Європейський кодекс поведінки медіаторів у медіації в цивільних і господарських справах отримує загальне визнання серед причетних до медіації осіб по всій Європі, рекомендується розробити спеціальний кодекс поведінки медіаторів у альтернативному розв'язанні спорів між адміністративними органами і приватними сторонами.

1.9. Порушення кодексу поведінки

39. На випадок порушення нейтральними посередниками кодексу професійної поведінки державам належить передбачити відповідні процедури розгляду скарг і притягнення до дисциплінарної відповідальності.

2. ДОСТУПНІСТЬ

2.1. Вартість альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами для їхніх користувачів

40. Внутрішній перегляд, який зазвичай становить собою "перший рівень" розв'язання спорів, має бути безкоштовним, що спонукатиме обидві сторони шукати обопільно прийняттого вирішення справи без втручання нейтральних посередників чи судових органів.

41. При застосуванні інших методів та необхідності втручання нейтрального посередника вартість процедури для приватних сторін має бути розумною та співвідносною з питанням, яке розглядається. Задля загальної доступності альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами державам належить надавати певну безпосередню фінансову підтримку забезпеченню таких послуг. З міркувань рівності перед законом та доступу до правосуддя не є припустимим, щоб деякі категорії населення виключалися з кола одержувачів послуги з фінансових причин. Для участі громадян з обмеженими фінансовими можливостями в процесі альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами державам-членам варто забезпечувати безоплатну правову допомогу в такий же спосіб, як вона надавалася б таким громадянам в разі розгляду спору в судовому порядку.

2.5. Призупинення строку давності

42. Ризик закінчення строку давності не має перешкоджати сторонам застосувати альтернативні методи розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами (окрім арбітражу).

43. Державам наполегливо рекомендується запровадити положення про призупинення строку давності.

3. ПОІНФОРМОВАНІСТЬ

44. Відповіді на анкету показали, що однією з основних перепон розвиткові альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами є відсутність відповідної обізнаності на рівні держав, урядів, державних органів, правничої спільноти, користувачів системи правосуддя та серед широкого загалу.

45. Для забезпечення доступності Рекомендації щодо альтернатив судового розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами—приватними особами для високих посадовців, державних службовців, учених, всіх зацікавлених приватних сторін і нейтральних посередників необхідно перекласти зазначену Рекомендацію на мови держав-членів і широко розповсюдити її у цих державах.

46. Європейській комісії з питань ефективності правосуддя рекомендується створити окрему сторінку про медіацію та інші альтернативні методи врегулювання спорів на її веб-сайті. На ній можна було б розмістити переклади Рекомендацій, пояснювальних меморандумів до них та інших дотичних документів Ради Європи, а також інформацію про оцінки впливу Рекомендацій на практику в різних державах. На такій спеціальній сторінці також можна розмішувати інформацію про моніторинг і оцінку моделей та пілотних проектів з медіації та інших методів альтернативного розв'язання спорів, списки тих, хто надає послуги з медіації чи посередництва на національному рівні, відсилки на інші корисні сайти тощо.

3.11. Поінформованість широкого загалу

47. Державам, державним посадовцям і службовцям, а також нейтральним посередникам належить вжити доцільних заходів для підвищення рівня поінформованості широкого загалу щодо переваг альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами.

48. Такі заходи можуть включати:

- статті та інформаційні повідомлення в медійних засобах,
- розповсюдження інформації про альтернативні методи розв'язання спорів в брошурах, буклетах, через Інтернет, на плакатах,
- запровадження спеціальної телефонної лінії допомоги з питань альтернативних методів розв'язання спорів,
- створення інформаційних та консультаційних центрів,
- проведення спеціальних тематичних програм з підвищення рівня обізнаності,
- семінари й конференції,
- присвячені альтернативним методам розв'язання спорів "дні відкритих дверей" в судах та установах, які надають такі послуги.

49. Державам-членам також слід надавати широкому загалу інформацію про те, як дізнатися, зокрема через Інтернет, про альтернативні методи розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами, та про шляхи отримання таких послуг.

50. Державам-членам також слід взяти до відома, що альтернативне розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами в рамках відповідних програм при судах на практиці виявляється ефективним засобом підвищення рівня поінформованості суддів, правників і користувачів.

51. Державам, університетам, іншим науковим закладам та всім причетним до застосування альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами, слід підтримувати й заохочувати наукові дослідження в цій сфері.

52. Теми альтернативних методів розв'язання спорів варто включити до програм навчальних закладів у різних країнах.

3.12. Поінформованість користувачів

53. Державні посадовці та службовці, представники судової влади, прокурори, адвокати, інші правники та інші органи, задіяні в розв'язанні спорів, мають надавати конкретну інформацію та консультації з питань альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами.

54. Для того, щоб зробити зазначені альтернативні методи привабливішими для користувачів, держави-члени можуть обмірковувати зменшення, скасування або повернення судових витрат у конкретних випадках, коли до альтернативних методів вдаються у спробі врегулювання спору або до звернення до суду, або в перебігу судового провадження.

55. Держави-члени можуть вимагати від тих, хто одержує і хто надає безоплатну правову допомогу, щоб до надання такої допомоги були розглянуті можливості дружнього врегулювання спору, включаючи зазначені вище альтернативні методи розв'язання спорів.

3.13. Поінформованість суддів

56. Там, де судді відіграють певну роль в альтернативному розв'язанні спорів між адміністративними органами і приватними сторонами, вкрай важливо, щоб вони сповна знали й розуміли зазначений процес і його переваги. Цього можна досягти шляхом проведення спеціальних інформаційних заходів і в рамках програм базової професійної підготовки й підвищення кваліфікації, які включатимуть конкретні елементи альтернативного розв'язання спорів, корисні для повсякденної роботи судів у конкретних країнах.

57. Важливо зміцнювати як інституційні, так і особисті зв'язки між судьями та нейтральними посередниками. Це, зокрема, можливо шляхом проведення спільних конференцій та семінарів.

3.14. Поінформованість адвокатів

58. Тему альтернативних методів розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами треба включити до програм професійної освіти й підвищення кваліфікації адвокатів.

59. Державам-членам і адвокатським колегіям належить вжити заходів задля розробки такої структури розцінок за послуги, яка б не відвертала адвокатів від рекомендуванню клієнтам піти шляхом дружнього врегулювання спору. Наприклад, запровадження фіксованої платні за конкретні види справ могла б сприяти врегулюванню спору на ранніх етапах, клієнти могли б платити адвокатам однакові гонорари незалежно від того, чи спір розв'язується в судовому або в альтернативному порядку, або ж адвокати могли б одержувати більшу платню в разі досягнення врегулювання спору альтернативними методами.