

УДК 34.037

СУПРУН Г.Б.

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ В УКРАЇНІ, ЩО БУЛИ ВСТАНОВЛЕНІ РАДОЮ ЄВРОПИ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та міжнародних нормативно-правових актів розглянуто міжнародні стандарти запровадження інституту медіації в Україні, що були встановлені Радою Європи. Обґрунтовано, що однією з найважливіших проблем повноцінного запровадження інституту медіації в Україні є відсутність законодавчої основи його функціонування, тобто його правових засад.

Ключові слова: міжнародні стандарти, медіація, Рада Європи, міжнародний договір, міжнародна співпраця.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и международных нормативно-правовых актов рассмотрены международные стандарты введения института медиации в Украине, которые были установлены Советом Европы. Обосновано, что одной из важнейших проблем полноценного внедрения института медиации в Украине является отсутствие законодательной основы его функционирования, то есть его правовых основ.

Ключевые слова: международные стандарты, медиация, Совет Европы, международный договор, международное сотрудничество.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and international legal acts, the international standards for the introduction of the mediation institute in Ukraine, which were established by the Council of Europe, were considered. It is substantiated that one of the most important problems of the full implementation of the mediation institution in Ukraine is the lack of a legislative basis for its functioning, that is its legal basis.

Key words: international standards, mediation, Council of Europe, international treaty, international cooperation.

Вступ. Нині українська держава стоїть на шляху набуття статусу повноцінного члена європейського співтовариства та міжнародної правової спільноти загалом. У цьому контексті, беззаперечно, важливим є встановлення міжнародних стандартів запровадження інституту медіації в Україні. Під міжнародними стандартами запровадження інституту медіації в Україні варто розуміти сукупність міжнародних правових актів, учасником яких є Україна, які визначають обов'язкові заходи встановлення та подальшої реалізації цього інституту в Україні. Варто зазначити, що такі міжнародні нормативно-правові акти можуть мати численну кількість назв. Визначення міжнародних стандартів запровадження інституту медіації в Україні передбачає встановлення й аналіз окремих міжнародних договорів України, на рівні яких здійснюється регламентація цих суспільних відносин. У процесі аналізу міжнародних договорів України щодо запровадження інституту медіації варто враховувати не тільки ті, що були прийняті за участю нашої держави, а й ті, до яких вона приєдналася з часом. Здійснюючи такий аналіз, треба враховувати те, що нині є значна кількість міжнародних договорів, положення яких стосуються, в тому числі, інституту медіації. А тому ми не ставимо за мету розглянути абсолютно всі такі договори, а лише основоположні. Одними з визначальних міжнародних стандартів запровадження інституту медіації в Україні варто вважати ті, що були встановлені Радою Європи. Зазначена міжнародна організація активно заохочує використання медіації.

Окремі проблемні питання запровадження інституту медіації в Україні розглядали у своїх наукових працях такі вчені: М.В. Колеснікова, А.О. Шаповалова, Т.І. Шинкар, Н.В. Маловой,

О.А. Глушенко, Т.О. Голоядова, В.Я. Тацій, С.С. Абламський, А.Т. Комзюк, І.О. Бут, В.Ф. Пого-рілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових праць, єдиного комплексного дослідження, присвяченого міжнародним стандартам запровадження інституту медіації в Україні, що були встановлені Радою Європи, так проведено і не було.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд міжнародних стандартів запровадження інституту медіації в Україні, що були встановлені Радою Європи.

Результати дослідження. Рада Європи є однією з головних міжнародних організацій, специфіка цілей, завдань і структура якої визначає якість і силу її впливу на врегулювання відповідної проблематики, що досягається за допомогою створення умов для переговорів та прийняття юридично обов'язкових для її членів документів [1, с. 131]. Так, зазначена міжнародна організація діє на основі Статуту Ради Європи від 5 травня 1949 р., відповідно до положень якого метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами задля збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. Зазначена мета досягається за допомогою органів Ради шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод і здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини та основних свобод [2]. Підтверджуючи відданість Україні ідеалам і принципам, які є спільним надбанням європейських народів, та враховуючи, що інтереси збереження та подальшого втілення в життя цих ідеалів, а також сприяння економічному та соціальному прогресу потребують більш тісного єднання між усіма європейськими країнами, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» від 31 жовтня 1995 р. [3].

Одним із величезних надбань діяльності Ради Європи є прийняття Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 жовтня 1950 р., яку наша держава визнала шляхом видання Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 р. [4]. І хоча цей міжнародний правовий акт не містить прямих вказівок щодо запровадження в Україні інституту медіації, він є одним із визначальних, основоположних міжнародних стандартів будь-якої правової суспільної інституції. Також варто підкреслити, що згідно зі ст. 13 (право на ефективний засіб юридичного захисту) Конвенції, кожен, чий права та свободи, визнані в Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [5].

Варто зауважити, що прогрес, досягнутий Україною у виконанні її статутних обов'язків і зобов'язань, узятих під час вступу до Ради Європи, демократичних перетворень в Україні було помічено Радою Європи, в результаті чого було укладено Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Радою Європи стосовно заснування в Україні Офісу Ради Європи та його правового статусу від 6 листопада 2006 р. Відповідно до положень наведеного міжнародного правового акта засновувалася нова інституційна форма співробітництва між Урядом України та Радою Європи шляхом створення в Києві Офісу Ради Європи з координації програм співробітництва Ради Європи, очолюваного Представником Генерального секретаря Ради Європи з питань координації програм співробітництва Ради Європи [6]. Ці кроки стали надійним підґрунтям для налагодження й подальшого розвитку партнерства та співробітництва між нашою державою та європейським співтовариством, у тому числі з питань встановлення міжнародних стандартів запровадження медіації.

Так, Радою Європи було запропоновано План дій для України на 2008–2011 від 25 червня 2008 р. Цим Планом, зокрема, було запропоновано підвищити рівень європейської культури прав людини в Україні з огляду на її прагнення ввійти до складу Європейського Союзу або встановити тісніші зв'язки з ним шляхом удосконалення освіти, навчання, моніторингу й обізнаності щодо європейських стандартів прав людини, а також посилення дієвості міжнародних механізмів захисту прав людини, зокрема завдяки сприянню дотриманню й здійсненню положень Європейської соціальної хартії. Ще однією метою було зазначено посилення захисту і дотримання прав людини шляхом зміцнення законодавчої бази й потенціалу окремих цільових груп та інститутів України у використанні в їхній повсякденній роботі європейських стандартів і норм у царині прав людини. При цьому досягти цих цілей було заплановано завдяки наданню експертної підтримки національним органам влади, неурядовим організаціям і громадянському суспільству за трьома широкими напрямками у віданні Ради Європи: навчання з прав людини; освіта з прав людини та підвищення обізнаності щодо європейських стандартів прав людини [7]. 28 квітня 2009 р. було підписано Уго-

ду про співробітництво на виконання програми «Прозорість та ефективність системи правосуддя в Україні» (2008–2011), якою була започаткована масштабна робота із запровадження медіації в системі адміністративних судів. Метою компоненту медіації в рамках цих проектів був експорт європейської моделі судової медіації, яку пропагували експерти з Нідерландів та Німеччини. Вони проводили тренінги із суддями чотирьох українських судів, які здійснили спроби медіації в справах протягом Тижнів медіації, що проводилися в травні 2010 р. і до кінця 2011 р. Результатом цих намагань були 50 справ медіації, де показник розв'язання спорів становив 72% [8, с. 146].

У тісній співпраці з українськими органами влади в рамках двосторонніх консультацій і координаційних нарад із Міністерством закордонних справ, профільних міністерств і відомств, а також інших національних зацікавлених сторін, за сприяння Управління представника Генерального секретаря з координації програм співробітництва в Києві Радою Європи було запропоновано новий План дій для України на 2011–2014 рр. від 23 червня 2011 р. Цим Планом дій було передбачено значну підтримку реформи судової системи (Проект 2.1.2) завдяки реалізації Спільної програми РЕ/ЄС під назвою «Прозорість, незалежність та ефективність судової системи та розширення доступу до правосуддя для всіх громадян України» (TEJSU), сутність якої полягає в сприянні створенню незалежної, неупередженої, ефективної та професійної судової влади в Україні, доступної для всіх громадян, ефективної, прозорої для громадян і громадянського суспільства. Окремим аспектом цього проекту було сприяння появі в полі зору громадян і представників влади України такого способу альтернативного врегулювання спорів (АВС), як медіація. Медіацію було успішно запроваджено в чотирьох пілотних судах країни (Білоцерківський міський суд Київської області, Вінницький окружний адміністративний суд, Апеляційний адміністративний суд Донецької області і Івано-Франківський міський суд) як засіб скорочення кількості справ, яку доводиться розглядати судам, та підвищення їхньої економічної ефективності. Проект також забезпечив поглиблене навчання з медіації для юристів – суддів та адвокатів, із метою підготувати їх до ведення медіації в доручених їм справах. Медіація стала ще одним із чинників, які визначили успішність Проекту [9].

Задля здійснення подальшої підтримки України у виконанні її статутних і специфічних зобов'язань як держави-члена Ради Європи та сприяння вирішенню фундаментальних питань у сфері прав людини та верховенства права в Україні Комітетом Міністрів Ради Європи 21 січня 2015 р. було ухвалено План дій для України 2015–2017. Цей План дій було розроблено на основі Плану дій для України на 2011–2014 рр. та документів Пакету невідкладних заходів у рамках співпраці із Радою Європи 2014 р. Органи Ради Європи, що були залучені до підготовки Плану дій, включали Комітет міністрів, Парламентську асамблею, Комісара Ради Європи з прав людини, Венеціанську комісію, Європейський комітет із питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню Спеціального представника Генерального секретаря Ради Європи в Україні, а також враховані положення Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин. Окремим із пунктів, що в рамках зазначеного Плану варто реалізувати, було подальше вдосконалення та підвищення ефективності функціонування й організації судової влади. Зокрема, як було зазначено, питання ефективного менеджменту судів та альтернативних методів вирішення спорів також будуть у центрі уваги заходів Ради Європи в Україні. Окрім цього, Рада Європи має намір продовжити підтримку, спрямовану на підвищення обізнаності суддів та юристів щодо Європейської конвенції з прав людини, рішень Європейського суду з прав людини, а також оновленої Європейської соціальної хартії, що в майбутньому покращить ситуацію з правами людини в Україні [10].

Нині можна говорити про новий План дій Ради Європи для України 2018–2021. Так, 21 лютого 2018 р. Комітет міністрів Ради Європи затвердив План дій Ради Європи на 2018–2021 рр., в якому з ініціативи української сторони вперше вказано про сприяння виконанню Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Розрахунковий бюджет Плану дій становить 29,5 млн євро, у фінансуванні якого вже беруть участь Швейцарія, Норвегія, Данія, Швеція, Нідерланди, Ірландія, Чехія, Литва, Угорщина, Ліхтенштейн. Заходи Плану дій спрямовані на підтримку конкретних реформ, які мають узгодити українське законодавство, інститути та практику з європейськими стандартами в сфері прав людини, верховенства права та демократії [11]. Як зазначив із цього приводу Президент України, новий план дій Ради Європи на 2018–2021 рр. для України буде успішнішим у просуванні реформ в нашій країні. Окрім цього, він наголосив на тому, що Україна продовжує виконувати свої зобов'язання як держава-член Ради Європи, наближаючи своє законодавство, інститути та практику до стандартів Ради Європи у сфері прав людини, верховенства права та демократії [12].

Радою Європи також проводиться низка інших заходів, спрямованих на запровадження та вдосконалення в державах-членах інституту медіації. Зокрема, на Третньому саміті Ради Європи, що було проведено в місті Варшава в травні 2005 р., глави держав та 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 розробці альтернативних методів розв'язання спорів». У світлі цих рішень Європейська комісія з питань ефективності правосуддя, 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 [13, с. 41].

Таким чином, було утворено робочу групу з питань медіації (CEPEJ-GT-MED), до складу якої увійшли представники Словенії, Чехії, Німеччини, Португалії, Латвії, Великої Британії та Швеції. Зазначена група була утворена з метою збільшення в державах-членах впливу дотичних Рекомендацій Комітету Міністрів: Рекомендації Rec (98) 1 щодо медіації в сімейних справах, Рекомендації Rec (2002) 10 щодо медіації в цивільних справах, Рекомендації Rec (99) 19 щодо медіації в кримінальних справах, Рекомендації Rec (2001) 9 щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами. Окрім цього, завданням зазначеної робочої групи було розроблення й подальше запропонування конкретних заходів сприяння ефективній реалізації наведених Рекомендацій, що поліпшить імплементацію викладених у них принципів медіації [14, с. 515]. Проаналізуємо основні аспекти зазначених вище рекомендацій у контексті запровадження інституту медіації в Україні.

Так, Рекомендацією Rec (99) 19 щодо медіації в кримінальних справах було закріплено, що в будь-якому процесі жертві та правопорушнику надається змога, у разі їхньої згоди, брати активну участь за допомогою нейтральної третьої сторони (медіатора) у вирішенні питань, пов'язаних зі скоєним злочином. При цьому наведеним актом було визначено основні принципи процесу медіації: добровільність, конфіденційний характер, доступність, незалежність та автономія. Не менш важливими є положення, які стосуються: правової основи медіації; роботи органів кримінальної юстиції щодо медіації; організації процесу медіації (кваліфікація та навчання медіатора, підхід до вирішення індивідуальних питань, результати зустрічей, послідовний розвиток системи медіації тощо) [15]. Задля належної реалізації наведеної Рекомендації Європейської комісії з ефективності правосуддя 7 грудня 2007 р. було схвалено Керівні принципи № 13 «для кращого виконання наявної Рекомендації щодо медіації в кримінальних справах», де було підкреслено, що держави-члени відмінні одна від одної в плані запровадження медіації між кривдником і потерпілим, передусім з огляду на наявність таких перешкод: відсутність інформації про реституційне правосуддя та медіацію; відсутність можливостей медіації між кривдником і потерпілим до й після винесення вироку; можливість застосування медіації лише в одному органі кримінальної юстиції; порівняно висока вартість медіації; відсутність спеціальної підготовки медіаторів і розбіжності в їхній кваліфікації [16].

Керівні принципи № 14 було схвалено Європейською комісією з ефективності правосуддя 7 грудня 2007 р. задля кращого розуміння наявних рекомендацій щодо медіації в сімейних справах і щодо медіації в цивільних справах. У цьому акті було підкреслено, що держави-члени суттєво відрізняються в плані розвитку медіації в цивільних і сімейних справах, передусім через наявність таких перешкод: відсутність інформації про медіацію; порівняно висока вартість медіації для сторін і випадки фінансової нерівності сторін; розбіжності в підготовці та кваліфікації медіаторів; розбіжності в сферах застосування медіації та гарантіях конфіденційності [17].

Висновки. Аналіз наведених міжнародних стандартів, які були встановлені Радою Європи, свідчить про їх важливість у контексті запровадження інституту медіації в Україні. У них не тільки визначено основні сфери суспільного життя, які потребують забезпечення інститутом медіації, а й наголошено на основних проблемних аспектах його запровадження. Для України характерними є майже всі наведені перешкоди запровадження медіації – це і відсутність належного фінансування, і недостатня поінформованість суспільства про можливість використання медіації, і відсутність достатньої кількості осіб, які мають належну підготовку до надання медіаційних послуг. Проте однією з найважливіших проблем повноцінного запровадження інституту медіації в Україні є відсутність законодавчої основи його функціонування, тобто його правових засад.

Список використаних джерел:

1. Мицик В.В. Міжнародно-правові засади й інституційні механізми захисту прав національних меншин : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2004. 466 с.
2. Статут Ради Європи : міжнародний документ : від 5 трав. 1949 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 26. Ст. 1733.
3. Про приєднання України до Статуту Ради Європи : Закон України від 31 жовт. 1995 р. № 398/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 38. Ст. 287.
4. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 лип. 1997 р. № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 4 жовт. 1950 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2371
6. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Радою Європи стосовно заснування в Україні Офісу Ради Європи та його правового статусу : міжнародний документ від 6 лист. 2006 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 42. Ст. 1405
7. План дій Ради Європи для України 2008–2011 : міжнародний документ від 25 черв. 2008 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_929.
8. Красіловська З.В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Одеса, 2017. 221 с.
9. План дій Ради Європи для України 2011–2014 роки : міжнародний документ від 23 черв. 2011 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b25
10. План дій Ради Європи для України 2015–2017 роки : міжнародний документ від 13 січ. 2015 р. URL: <https://rm.coe.int/16802f600d>.
11. Рада Європи затвердила план дій для України. *Кореспондент.net*. URL: <https://ua.korrespondent.net/ukraine/3943550-rada-yevropy-zatverdyla-plan-dii-dlia-ukrainy>.
12. Президент України. *Офіційне інтернет-представництво*. URL: <http://www.president.gov.ua/news/novij-plan-dij-radi-yevropi-na-2018-2021-roki-dlya-ukrayini-43882>.
13. Практичне застосування медіації : практично-методичний посібник викладача / К. Наровська, В. Каневська. Київ : USAID, 2016. 110 с.
14. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ, 2015. 756 с.
15. Рекомендація № R (99) 19 Комітету міністрів державам – членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах : міжнародний документ від 15 верес. 1999 р. *Адвокат*. 2007. № 07.
16. Керівні принципи № 13 для кращого виконання наявної Рекомендації щодо медіації в кримінальних справах : міжнародний документ : від 7 груд. 2007 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MU07223?an=2&bl=mu99289>.
17. Керівні принципи № 14 для кращого розуміння наявних рекомендацій щодо медіації в сімейних справах і щодо медіації в цивільних справах : міжнародний документ : від 7 груд. 2007 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MU07224?an=2&bl=mu99289>