

УДК 347.965.42

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ АЛЬТЕРНАТИВНИХ СПОСОБІВ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Красіловська З.В.

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

У статті розглянуто організаційно-правові форми альтернативних способів вирішення спорів у державно-управлінській діяльності України. Проаналізовано їх стан та проблеми правового регулювання. Визначено чинники, які стримують повноцінне застосування процедур примирення у правовій практиці України. Запропоновано напрями підвищення ефективності державного управління у сфері вирішення та врегулювання конфліктів.

Ключові слова: процедури примирення; державне управління, альтернативне вирішення спору, третейський суд, Національна служба посередництва та примирення.

Постановка проблеми. Системні проблеми формування управлінської гілки влади, наявність прогалин і неузгодженостей у правовому регулюванні компетенції органів державного управління, місцевого самоврядування, розмежування повноважень між окремими органами призводять до збільшення кількості, введення нових видів провадження та розширення кола справ, віднесених до юрисдикції адміністративних судів. В умовах радикальних змін у державі проблема ефективного та швидкого вирішення конфліктів постає надзвичайно гостро. Існуючі в Україні форми альтернативних державному судочинству способів вирішення спорів використовуються не у повному потенціалі, як це могло б бути можливо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організаційно-правових форм альтернативних способів вирішення спорів в Україні опрацьовані у наукових працях О. Спектор, Н. Нестор, Л. Юхтенка, В. Балуха, В. Гончарової, Г. Єрмоєнко та інших.

Виділення невирішених частин загальної проблеми. Проте, визначення та аналіз актуальних проблем організаційно-правових форм альтернативних способів вирішення спорів в Україні, які виступають як елемент громадянського суспільства та формами децентралізації влади у сфері врегулювання конфліктів, потребує детальнішого опрацювання.

Метою статті є дослідження стану та проблем правового регулювання існуючих організаційно-правових форм альтернативних способів вирішення спорів у державно-управлінській діяльності, які покликані зменшувати навантаження на судову систему, а також сприяти розвитку демократичних інститутів громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що способи альтернативного вирішення спорів (далі – АВС) є більш широким поняттям, ніж процедури примирення, в якому останні, можуть мати місце як складова частина відповідного процесу. Основними рисами процедур примирення є: 1) спрямованість на мирне (добровільне) врегулювання спору, коли сторони або інші особи, що беруть у цьому участь, вчиняють дії щодо пошуку взаємоприйнятних рішень; 2) можливі лише при

добровільному волевиявленні сторін [1, с. 163]. При використанні процедур примирення ніхто інший не може санкціонувати закінчення вирішення спору, лише сторони [4, с. 41]. Вони є досить різноманітними й можуть здійснюватися як у межах судового процесу, так і поза ним, як на обов'язкових засадах, так і за добровільного волевиявлення сторін спору.

Примирення у державно-управлінській практиці має місце:

– у цивільних, господарських та адміністративних спорах до або під час провадження справи в суді, а також на стадії виконавчого провадження;

– при вирішенні питання примирення між потерпілим та підозрюваним (обвинувачуваним) у кримінально-правових відносинах;

– під час вирішення трудових спорів.

Щодо процедур примирення, які застосовуються сторонами у цивільних, господарських та адміністративних спорах до або під час провадження з розгляду відповідного процесу в суді, законодавством передбачені положення, за якими суддя активно сприяє примиренню сторін. Проте самі процедури примирення проводяться сторонами самостійно, за вільним волевиявленням та у позасудовому порядку. Зауважимо, що наближеним аналогом примиренню сторін у цивільному судочинстві є інститут мирової угоди. Це суто термінологічна різниця непринципового характеру, якої могло б і не бути. Хоча ці інститути мають певні відмінності.

За результатами примирення сторонами може бути укладена мирова угода, що має стосуватися тільки тих вимог, які були предметом позову до суду, тобто заявлених матеріально-правових вимог позивача до відповідача. Якщо сторони спробують врегулювати інші правовідносини, а не ті, які були предметом судового розгляду, то у визнанні угоди сторонам буде відмовлено.

Цивільно-процесуальне законодавство передбачає, що примирення сторін може бути оформлене не лише під час розгляду справи в суді першої інстанції (ст. 175 ЦПК України), але і на стадії апеляційного (ч. 3 ст. 31 ЦПК України) і касаційного розгляду (ст. 334 ГПК України), а також в період примусового виконання рішення суду (ст. 372 ГПК України). Дуже схожі поло-

ження містяться і в адміністративному судочинстві. Так, згідно ч. 3 ст. 51 КАС України можливість примирення передбачена на будь-якій стадії адміністративного процесу, у тому числі під час апеляційного а також на етапі виконання судового рішення (ст. 262 КАС України). Особливістю господарського процесу є те, що ГПК не містить положень про можливість затвердження судом мирової угоди під час апеляційного і касаційного розгляду справи.

Як бачимо процесуальне законодавство України передбачає примирення (мирову угоду) на основі взаємних поступок, яке може стосуватися лише прав та обов'язків сторін та предмета позову. Проте, поняття «поступки» не з'ясовано й не прокоментовано в судовій практиці, а тому суди рідко затверджують мирові угоди, побоюючись порушити права сторін, не ризикують допускати судові помилки. Отже, укладання мирових угод у судочинстві перебуває під контролем судових органів. І навіть коли є «примирення сторін», суд може відмовити в затвердженні мирової угоди, якщо встановить, що предмет мирової угоди не співпадає з предметом позовних вимог, або суперечить нормам законодавства. Як слушно зауважує Г.С. Гончарова: «Завдання правозастосовної практики полягає в тому, щоб правильно розтлумачити поняття взаємних поступок і розширити можливості для укладання мирових угод», однак на даний момент цього ще не зроблено, що, можливо і є перешкодою на шляху до примирення у багатьох справах [2, с. 127].

Найпоширенішим і найврегульованішим на законодавчому рівні способом АВС в Україні є третейський суд. Третейський розгляд регламентовано законодавчими актами, щоносять системоутворюючий характер це Закон України «Про третейські суди» від 11 травня 2004 р. № 1701-IV20 [7] та Закон України «Про міжнародний комерційний арбітраж» від 24 лютого 1994 р. № 4002-XII21 [6], а також Цивільним процесуальним кодексом України [13], Господарським процесуальним кодексом України [3], Законом України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV24.

Міжнародний комерційний арбітраж при Торгово-промисловій палаті України (далі – МКАС при ТПП України) є постійно діючим арбітражним судом, що здійснює свою діяльність відповідно до Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж», Положення про міжнародний комерційний арбітраж та Регламентом МКАС. Особливістю роботи МКАС є розгляд тільки справ, що виникають при здійсненні зовнішньоторговельних та інших видів міжнародних зв'язків, якщо хоча б одна сторона конфлікту знаходиться за кордоном, а також спори підприємств з іноземними інвестиціями і міжнародних об'єднань та організацій, створених на території України, між собою, спори між їх учасниками, а також їхні спори з іншими суб'єктами права України. У середньому лише близько 9% вітчизняних корпорацій звертаються до МКАС при вирішенні конфліктів. Даний показник свідчить про невисоку популярність цього способу. Відповідно до звіту про результати діяльності МКАС за 2014 рік строки розгляду справ становили від 3-4 місяців – 44% справ, від 5 до 6 місяців – 36%

справ, від 7-9 місяців – 12% справ, від 10-12 місяців – 3% справ, понад 12 місяців – 1% [12]. Тобто середній термін розгляду справи в МКАС складає шість місяців, що не є швидко.

Згідно Закону України «Про третейські суди» третейський суд – недержавний незалежний орган, що утворюється за угодою або відповідним рішенням заінтересованих фізичних та/або юридичних осіб у порядку, встановленому Законом, для вирішення спорів, що виникають із цивільних та господарських правовідносин.

Різнити між третейськими судами та судами загальної юрисдикції полягає в тому, що компетенція третейських судів не поширюється на всі правовідносини, що виникають в державі, рішення третейських судів не є обов'язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами, крім сторін третейського розгляду.

Спільною рисою третейського розгляду та державного судочинства є, по-перше, покладений в їх основу принцип змагальності, і, по-друге, ухвалення рішення, що є обов'язковим для виконання. Істотною відмінністю є принцип гласності, який характерний для державного судочинства, тоді як одним з головних принципів третейського розгляду є принцип конфіденційності.

В Україні третейські суди почали активний розвиток з 2004 року, з прийняттям закону «Про третейські суди». Хоча в Україні як ніде більш сприятливі умови для розвитку арбітражу, оскільки рівень довіри до державних судів рекордно низький, нажаль третейський суд не набув популярності, та не став основним інструментом вирішення цивільних і господарських спорів.

Сталося це від проголошеної законом вседозволеності у створенні третейських судів, що «розв'язало руки» непорядним юристам. Вимоги до створення третейських судів настільки прості, що за короткий час їх було зареєстровано близько 500, і число продовжує зростати, незважаючи на відсутність попиту на їх послуги [10].

За наявної вседозволеності у створенні і низьких вимог до якості – третейські суди почали масово втручатися у відносини власності, та використовуватися в рейдерських схемах заволодіння чужим майном. Нажаль, законодавець не став долати цю проблему шляхом підвищення якості роботи третейських судів, а просто у період з 2009-2011 р. до Закону України «Про третейські суди» були внесені певні зміни та обмеження, якими передбачено заборону розгляду третейським судам України справ, які впливають з корпоративних відносин, спорів щодо захисту прав споживачів, спорів щодо нерухомого майна, включаючи земельні ділянки; справ про встановлення фактів, що мають юридичне значення; справ у спорах, що виникають з трудових відносин, тобто фактично відбулося виведення третейських судів як одного із способів альтернативного вирішення спорів.

Наступним у переліку регламентованих чинним законодавством процедур вирішення спорів, що відповідають природі АВС є примирення у сфері кримінально-правових відносин. Кримінально-процесуальний кодекс України (далі – КПК) передбачає можливість укладення угоди про примирення між потерпілим та підозрюваним чи обвинуваченим. Частиною 3 ст. 469 КПК вказано, що примирення має місце у трьох ви-

падах: при вчиненні кримінального проступку; злочину невеликої або середньої тяжкості; у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення. А у Кримінальному кодексі України (ст. 46) зазначено, що від кримінальної відповідальності на основі примирення звільняється особа, яка:

- вперше вчинила злочин невеликої тяжкості або необережний злочин середньої тяжкості;
- примирилася з потерпілим;
- відшкодувала завдані збитки або усунула заподіяну шкоду.

Разом із тим чинним кримінальним законодавством не визначено поняття «примирення» та не передбачено регулювання тих процедур, що можуть призвести до укладення угоди про примирення в кримінальному провадженні. Як наслідок, досягнення примирення між потерпілим та обвинуваченим (підозрюваним) на сьогодні відбувається завдяки існуванню переважно автономних процесів, які мають місце поза межами кримінального судочинства завдяки механізмам співпраці із застосуванням посередництва (медіації), розробленими за відсутності певної нормативно-правової бази, які б регулювали засади проведення відповідних процедур.

Стосовно прогалин у процесі введення угоди про примирення слід зазначити наступне. Відповідно до ч. 1 ст. 469 КПК угода про примирення може бути укладена за ініціативою потерпілого чи підозрюваного, обвинуваченого. Домовленості стосовно угоди про примирення можуть проводитися самостійно потерпілим і підозрюваним, обвинуваченим, захисником і представником або за допомогою іншої особи, погодженої сторонами (крім слідчого, прокурора або судді). Суттєвим недоліком КПК є не визначення тієї «іншої особи», яка буде мати право на укладення угод, тобто це місце може зайняти така процесуальна особа, як медіатор, хоча б із міркувань некомпетентності потерпілого та обвинуваченого у більшості питаннях юридичного характеру.

Наступними виступають примирні процедури, що використовуються при вирішенні трудових спорів.

Система вирішення трудових спорів в Україні передбачає різні процедури для вирішення *індивідуальних* та *колективних* трудових спорів. Не зважаючи на те, що Кодекс законів про працю передбачає досудовий порядок вирішення індивідуальних трудових спорів, в основному вони сконцентровані на судовому порядку їх вирішення. Причинами незастосування досудового механізму врегулювання є відсутність розгалуженої реально діючої на кожному підприємстві, в установі, організації системи вирішення індивідуальних трудових спорів комісіями з трудових спорів (КТС), які у більшості випадках носять «номінальний», формальний характер і практично не виконують функцій ані вирішення трудового спору по суті, ані його попередження; відсутність обов'язкової реєстрації та достатньої статистичної інформації про індивідуальні трудові спори, особливо на етапі досудового розгляду; невикористання потенціалу Національної служби посередництва та примирення, як можливого консультативного та організаційного органу при вирішенні індивідуальних трудових спорів.

Формування системи вирішення колективних трудових спорів розпочалося з прийняттям Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», який визначив правові та організаційні засади функціонування системи заходів по їх вирішенню [5]. З метою сприяння врегулюванню колективних трудових спорів Указом Президента України від 17 листопада 1998 року № 1258 було утворено постійно діючий державний орган – Національну службу посередництва і примирення (далі – НСПП) специфіка якого полягає в тому, що характер діяльності НСПП є здебільшого регулятивним, а не пов'язаним із «керуванням та підпорядкуванням» у «чистому» вигляді.

За результатами діяльності упродовж січня-грудня 2015 року НСПП сприяла вирішенню 188 колективних трудових спорів, безпосередніми учасниками яких стали 1,3 млн. працівників 8340 суб'єктів господарювання та 480 вимог висунутих найманими працівниками, профспілками у колективних трудових спорах з питань, визначених статтею 2 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Переважна більшість вимог, висунутих найманими працівниками із 480 спорів виникла у зв'язку з наявністю заборгованості із виплати заробітної плати та порушенням термінів виплати поточної заробітної плати (174 вимоги – 36,2%) та щодо дотримання порядку звільнення та працевлаштування (79 вимог – 16,4%), а також щодо підвищення рівня заробітної плати та запровадження відповідних умов оплати праці (67 вимог – 14%). Решта вимог стосувалися виконання заходів з охорони та безпеки праці (50 вимог – 10,4%) та інші вимоги (110 – 23%) [8].

Таким чином, серед основних причин виникнення колективних трудових спорів (конфліктів) є, як правило, недотримання роботодавцем законодавства про працю щодо виплати заробітної плати та охорони праці, порушення соціальних прав і гарантій найманих працівників, невиконання вимог колективних договорів тощо. Згідно з законодавством, суд може вирішувати колективний трудовий спір, але виключно у випадку, коли працівникам заборонено проводити страйк, та якщо сторони спору не врахували рекомендації НСПП щодо його вирішення.

Важливу роль у системі вирішення колективних трудових спорів відіграють органи, які створюються за ініціативою сторін колективного трудового спору для його розгляду (примирна комісія, трудовий арбітраж). Так, упродовж 2015 року Службою проведено 2082 примирні процедури, спрямовані на сприяння вирішенню КТС (К) та запобігання їх виникненню, зокрема 1883 узгоджувальні зустрічі, 168 засідань примирних комісій та 31 засідання трудового арбітражу. На даний час на громадських засадах працюють 468 трудових арбітрів та 129 незалежних посередників НСПП, а також в районних центрах та містах обласного значення діють 540 інформаційно-консультаційних центрів НСПП [8].

Слід зазначити, що недосконалість процедури вирішення колективних трудових спорів у частині формування і затвердження вимог найманих працівників і профспілок, визначення сторін трудового спору, моменту вступу в колективний

трудоий спір, діяльності примирних органів та виконання їх рішень; правова незахищеність працівників, які вступили в колективний трудовий спір; недосконалий порядок відбору та організації професійного навчання трудових арбітрів і посередників та відсутність у законодавстві норм забезпечення їх прав і гарантій під час участі у роботі примирних органів і трудового арбітражу; неврегульованість на законодавчому рівні питання фінансування процесу вирішення трудових спорів за рахунок коштів Державного бюджету, у тому числі, оплати праці трудових арбітрів, експертів, посередників; відсутність законодавчо визначеної процедури проведення акцій протесту (у тому числі, страйків) та адекватних процедур захисту трудових прав для категорій працівників, для яких існує заборона на страйк є причинами, які перешкоджають розвитку трудових відносин та ефективному вирішенню колективних трудових спорів в Україні. У зв'язку з цим, у 2014 році за ініціативою НСПП та за сприяння Шведського агентства з питань розвитку і співробітництва (Sida) в Україні було започатковано Шведсько-український проект у сфері вирішення трудових спорів та розроблено нову модель вирішення трудових спорів в Україні метою якої є формування ефективного механізму вирішення трудових спорів на основі найкращих європейських стандартів та досвіду, згідно з якими організації роботодавців та профспілки відіграватимуть важливу роль і нести будуть серйозну

відповідальність у здійсненні соціального діалогу та вирішенні спорів, а держава забезпечуватиме основні правила і засоби остаточного їх вирішення [11]. Передбачається, що реалізація проекту буде здійснюватися до 2017 року.

Висновки з даного дослідження. Враховуючи певну обмеженість щодо можливостей досягнення примирення (укладення мирових угод) у цивільних, господарських та адміністративних спорах, прогалини законодавства щодо процедур, які можуть призвести до укладення угоди про примирення в кримінальному провадженні, низька популярність та підірваний авторитет третейських судів, відсутність цілісної ефективної системи вирішення трудових спорів, можемо стверджувати, що одним із перспективних напрямів удосконалення порядку розгляду й вирішення спорів є усунення прогалин у законодавстві та підвищення вимог до існуючих у вітчизняній практиці організаційно-правових форм альтернативних способів врегулювання спорів. Особливий інтерес та значного поширення в приватноправовій сфері має медіація – спосіб врегулювання спору із залученням третьої незалежної особи – медіатора. Беручи до уваги позитивний світовий досвід, вироблення аналогічного механізму, адаптованого для публічно-правової сфери сприятиме підвищенню довіри з боку громадян до органів публічного управління та ефективності державного управління у сфері врегулювання конфліктів, які виникають в українському суспільстві.

Список літератури:

1. Балух В. С. Нормативно-правові основи формування системи альтернативного вирішення спорів в Україні / В. С. Балух // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 4. – С. 162-168.
2. Гончарова Г. С. Мирова угода та медіація: загальні риси та відмінності між ними / Г. С. Гончарова // Право та інновації. – 2013. – № 4. – С. 126-136.
3. Господарсько-процесуальний кодекс України Кодекс від 06.11.1991 № 1798-XII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
4. Давыденко Д. Л. Вопросы юридической терминологии в сфере «альтернативного разрешения споров» // Третейский суд. – 2009. – № 1. – С. 40-53.
5. Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів» від 03.03.1998 № 137/98-ВР // [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/137/98-вр
6. Закон України «Про міжнародний комерційний арбітраж» від 24 лютого 1994 року – [Електронне джерело]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4002-12>
7. Закон України «Про третейські суди» від 11 травня 2004 року – [Електронне джерело]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1701-15>
8. Інформація про результати діяльності Національної служби посередництва і примирення за 2015 рік. Офіційний сайт Національної служби посередництва і примирення – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nspp.gov.ua>
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index>
10. Криве дзеркало судової реформи – Верховний суд «люструє» третейські суди. Назва з екрану. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://blogs.lb.ua/taras_shepel/319503_krive_dzerkalo_sudovoi_reformi.html
11. Нова модель вирішення трудових спорів в Україні. Шведсько-український проект вирішення трудових спорів в Україні // Електронний ресурс – [Режим доступу] – <http://spo.fpsu.org.ua/na-obgovorenni-v-spo/373-nova-model-vyrishennya-trudovykh-sporiv-v-ukrayini>
12. Офіційний сайт Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті України. Статистика. Назва з екрану // Електронний ресурс – [Режим доступу] – <http://arb.ucci.org.ua/icac/ua/report.html> Офіційний сайт Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті України. Статистика. Назва з екрану // Електронний ресурс – [Режим доступу] – <http://arb.ucci.org.ua/icac/ua/report.html>
13. Цивільно-процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV // [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Красиловська З.В.

Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВІ ФОРМИ АЛЬТЕРНАТИВНИХ СПОСОБОВ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация

В статье рассмотрены организационно-правовые формы альтернативных способов разрешения споров в государственно-управленческой деятельности Украины. Проанализированы их состояние и проблемы правового регулирования. Определены факторы, которые сдерживают полноценное применение примирительных процедур в правовой практике Украины. Предложены направления повышения эффективности государственного управления в сфере решения и урегулирования конфликтов.

Ключевые слова: процедуры примирения; государственное управление, альтернативное решение спора, третейский суд, Национальная служба посредничества и примирения.

Krasilovska Z.V.

Odessa Regional Institute of Public Administration of the
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF THE ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION MECHANISMS IN THE STATE ADMINISTRATION ACTIVITIES: CONDITION AND PROBLEMS OF THE LEGAL REGULATIONS

Summary

The article examines the organizational and legal forms of the alternative dispute resolution mechanisms in the state administration activities of Ukraine. Its condition and problems of the legal regulation have been analyzed. The factors that restrain the full application of conciliation procedures in the legal practice of Ukraine have been determined. The increasing efficiency directions of the public administration in the dispute and conflict resolution have been suggested.

Keywords: conciliation; public administration, alternative dispute resolution, arbitration court, National service of mediation and reconciliation.