



УДК 351:347.965.42(043.3)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕДИАЦИИ ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ ОБЪЕДИНЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УКРАИНЕ

Евгений БОРОДИН,

аспирант Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы возможности применения процедуры медиации в объединенных территориальных общинах в Украине. Автор рассматривает внешние и внутренние конфликты, возникающие в процессе объединения или после него (между территориальными образованиями, между органами власти и гражданами, между объединенной общиной и администрацией района), и предлагает ту или иную модель медиации для их разрешения (классическую, расчетную, оценочную). По мнению автора, приоритетным направлением развития медиации является ее применение в качестве самостоятельного вида деятельности по урегулированию споров с участием представителей территориальных общин.

Ключевые слова: медиация, примирение, публично-правовые споры, медиационная деятельность, конфликты, объединение общин, децентрализация.

USE OF MEDIATION FOR RESOLVING CONFLICTS ARISING IN THE PROCESS OF AMALGAMATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Evgeniy BORODIN,

Postgraduate Student of Dnipropetrovs'k Regional Institute for Public Administration National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes the possibilities of using the procedure of mediation in the amalgamated territorial communities in Ukraine. The author considers external and internal conflicts that arise in the process of amalgamation or after it (between territorial entities, between authorities and citizens, between the amalgamated community and district administration), and proposes one or another model of mediation for their resolution (classical, computational, appraisal). According to the author, the priority direction of the development of mediation is its application as an independent activity in resolving disputes with the participation of representatives of territorial communities.

Key words: mediation, reconciliation, public-law disputes, mediation activities, conflicts, amalgamation of communities, decentralization.

Постановка проблемы. Процесс развития в Украине демократических ценностей и стандартов сопровождается изменением приоритетов государственной деятельности, а также принципов и форм отношений между властью и обществом, децентрализацией власти как средства создания сильного местного самоуправления европейского образца [1].

Стратегией устойчивого развития «Украина – 2020», одобренной Указом Президента Украины от 12 января 2015 г., предусмотрена реализация конституционной реформы, в частности, в части децентрализации власти [2].

В 2014 г. Кабинет Министров Украины, приняв Распоряжение «Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» от 1 апреля 2014 г. № 333-р, начал все-

объемлющую реформу местного самоуправления [3].

На реализацию положений этой Концепции Верховная Рада Украины приняла около 10 законодательных актов, в частности законы Украины: «О сотрудничестве территориальных общин» от 17 июня 2014 г. № 1508-VII, «О добровольном объединении территориальных общин» от 5 февраля 2015 г. № 157-VII, «Об основах государственной региональной политики» от 5 февраля 2015 г. № 156-VIII, внесены изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы Украины [4; 5; 6].

Актуальность темы исследования. Процесс объединения общин часто проходит весьма конфликтно. Существующие на этапе объединения противоречия со временем могут сглаживаться или, наоборот, еще больше обостряться. Соответственно, особую актуальность приобретает внедрение

примирительных процедур, наиболее известной из которых является медиация.

Целью и задачей статьи является рассмотрение возможности применения различных моделей медиации при решении конфликтов, возникающих в процессе объединения территориальных общин.

Методы и использованные материалы. Эмпирическим материалом работы стали анализ данных открытых источников, результаты, полученные методом наблюдения за процессом объединения общин в Днепропетровской и Запорожской областях, результаты экспертного опроса лидеров территориальных общин, проведенного на базе Днепропетровского регионального института государственного управления, результаты исследования, проведенного при поддержке Международного фонда «Возрождение» в рамках



проекта «Усиление способности межрегиональной сети общественных организаций, работающих с конфликтами в общинах» (2018) [7].

Изложение основного материала. Процесс объединения общин, продолжающийся четвертый год, не всегда происходил безболезненно и добровольно, зачастую сопровождался конфликтами, которые со временем только усугублялись. Таким образом, унаследованные со времени объединения противоречия становятся одним из источников напряжения уже в объединенных общинах (далее – ОТО). Для их разрешения необходимо применение различных моделей медиации. Прежде чем мы постараемся типологизировать конфликты и, соответственно, отметим возможность применения той или иной медиационной модели, следует остановиться на их классификации более подробно.

Наиболее простой и практически ориентированной является классификация моделей медиации, разработанная Л. Боуль и М. Несик: медиация содействие в урегулировании спора (классическая модель); медиация оценки спора, «расчетная» медиация и терапевтическая медиация [8]. В качестве критериев дифференциации можно выделить задачи; возможности разрешения спора; квалификацию и роль медиатора.

Классическая модель медиации предусматривает организацию и проведение интеграционных переговоров с «гарвардским методом», выявление интересов сторон, расширение возможных вариантов урегулирования конфликта и содействие в выработке соглашения, выгодного всем участникам. Роль посредника ограничивается организацией процедуры. Как следствие, медиатор должен обладать навыками и техниками проведения посредничества, при этом наличие знаний в области предмета спора не является обязательным требованием. Функции посредника выполняют профессиональные медиаторы, которые прошли специальную подготовку. Эта модель (interest-based, facilitative mediation) обеспечивает самостоятельную активную роль сторон в достижении конечного результата. Участники медиации не связаны сформулированными позициями, которые с процессуальной точ-

ки зрения представляют собой предмет и основание искового заявления. Таким образом, создается возможность поиска креативного решения, которое будет удовлетворять не только нормам права, но и подлинным интересам сторон. Это, в свою очередь, обеспечивает добровольное исполнение заключенного соглашения и, как следствие, достижение одной из конечных целей процедуры примирения, а именно обеспечение прав и законных интересов участников правоотношений. Основными преимуществами классической модели медиации является использование потенциала интеграционных переговоров, широкий спектр возможных вариантов урегулирования конфликта; самостоятельность и ответственность сторон при выработке окончательного решения; разрешение спора на взаимовыгодных условиях, что обеспечивает высокую вероятность добровольного исполнения заключенного соглашения, сохранение отношений между сторонами и формирование персональных навыков урегулирования споров. К недостаткам данной модели следует отнести необходимость проведения дополнительной подготовки к процедуре; сама медиация может быть достаточно длительной (по сравнению с расчетной и оценочной модели), для реализации классической медиации медиатор должен обладать специальными знаниями и навыками.

Процедура «расчетной» медиации (settlement mediation) представляет собой позиционные переговоры, направленные на достижение компромисса с помощью взаимных уступок сторон. Роль медиатора заключается в организации диалога, направленного на сближение заявленных требований. При этом владение медиационными компетенциями не является обязательным. Как правило, именно к этой модели тяготеют медиаторы, обладающие более высоким по сравнению со сторонами статусом, и (или) юристы. Проведение «расчетной» медиации не требует серьезной подготовки, не сложно с процедурной точки зрения. В то же время в данной модели не учитываются истинные потребности и интересы сторон, велика вероятность манипуляции со стороны недобросовестных участников путем выдвижения завышенных требований, процедура часто

оказывается неуспешной через так называемую проблему «последнего шага», когда одна из сторон должна пойти на финальную уступку в пути к компромиссу. Такая модель медиации оправдана при рассмотрении «расчетных дел», когда предметом спора являются исключительно денежные средства, а соглашения (отношения) носят разовый (краткосрочный) характер.

Таким образом, к преимуществам данной модели можно отнести следующее: в ее основе лежит традиционный (распространенный) способ ведения переговоров, который знаком и понятен сторонам, не требует специальной подготовительной работы и специализации посредника. Недостатком модели является узкая сфера применения, при проведении не учитываются настоящие интересы сторон; может иметь манипулятивный характер, может приобретать затяжной характер позиционного торга, не способствует сохранению отношений сторон.

Модель оценочной медиации (evaluative mediation) предусматривает активную руководящую роль посредника, который использует свои профессиональные знания и опыт с целью содействия сторонам в осознании сильных и слабых сторон своих позиций, законных прав и обязанностей, а также перспектив возможного судебного разбирательства в данном споре. При этом медиатор вправе предоставлять объективную информацию правового содержания, выражать свое мнение по спору, однако не должен консультировать или давать советы сторонам по конкретному вопросу. Урегулирование спора достигается посредством выработки соглашения, близкого по смыслу к возможному судебному решению. Процедура успешная в случае ее проведения специалистами, обладающими глубокими знаниями в сфере предмета спора, и (или) квалифицированными юристами. Медиационная компетентность не имеет значения. Как и в модели «расчетной» медиации, в данном случае не учитываются интересы сторон, конфликт регулируется в соответствии с действующими нормами права. К основным достоинствам можно отнести использование профессиональных знаний медиатора в сфере предмета спора, что позволяет сторонам осознать правовое решение конфликта.



К недостаткам относятся такие характеристики, как сильная интервенция медиатора, соответственно, снижение самостоятельности сторон и их ответственности за результат.

Терапевтическая медиация (therapeutic mediation) в большей степени, чем другие модели, тяготеет к психологии и применяется при урегулировании споров, в содержании которых достаточно сильна неправовая, в том числе эмоциональная, составляющая. Как и в классической модели медиации, в терапевтической модели процедура направлена на выявление истинных интересов и выработку консенсуса, при этом особое внимание уделяется психологическим причинам конфликта. В данном случае сохранение близких отношений сторон является самостоятельной целью процедуры примирения. Высокий уровень медиационной компетентности для медиатора является обязательным. Терапевтическая медиация применяется для урегулирования семейных и бытовых конфликтов между родственниками, а также споров между субъектами, связанными длительными дружескими отношениями. Преимущества и недостатки данной модели аналогичны положительным чертам классической медиации.

На основе рассмотренных моделей строятся базовые правила проведения процедуры медиации и применения медиационной технологии. При этом нельзя отдать предпочтение какой-то одной из рассмотренных моделей. Каждая из них эффективна при урегулировании различных категорий споров. Более того, в зависимости от особенностей спорных правоотношений и их участников, в процедуре медиации правила проведения могут комбинироваться. Теперь рассмотрим возможности использования указанных моделей при рассмотрении конфликтов, возникающих при объединении территориальных общин.

На наш взгляд, эти конфликты целесообразно структурировать на внутренние и внешние. Одним из острых источников возникновения конфликта является распределение ресурсов между общинами, которые согласились на объединение. Этот тип конфликтов составляют противоречия между внутренними общинами или отдельными населенными пунктами

ОТО по поводу распределения между ними средств или других ресурсов, в том числе инфраструктуры. В основном они связаны с тем, что какие-то внутренние общины считают это распределение несправедливым и таким, что удовлетворяет интересы одних за счет интересов других. Такие конфликты могут разворачиваться как между административным центром и периферией, так и исключительно между периферийными населенными пунктами [7].

Конфликты распределения могут возникать по одной причине или нескольким причинам одновременно. Например, местные власти могут действительно направлять все ресурсы только в один населенный пункт в ущерб интересам остальных. В этом смысле в «группе риска» находятся выражено асимметричные общины. Большинство депутатов и членов исполкома в них являются представителями административного центра, поэтому естественно ориентируются именно на его интересы.

В то же время ощущение «обделенности» может быть иллюзорным и не иметь под собой реальной почвы. Жителям внутренней общины может только казаться, что их интересами пренебрегают, в то время как местные власти лишь выделяют приоритеты решения проблем. Наиболее чувствительными к этому могут быть большие ОТО с большим количеством населенных пунктов, где, учитывая ограниченные ресурсы, проблемы каждого невозможно решить одновременно. В данном случае эффективной является как классическая модель медиации, так и расчетная, проводимая авторитетным для местных жителей незаинтересованным лицом, т. к. формирование чувства «обделенности» в таких случаях напрямую связано с отсутствием системной коммуникации представителей власти с жителями. Ведь чем больше члены общины привлечены к процессам разработки и принятия решений; чем больше представители власти стремятся учесть мнение и интересы жителей и чем активнее пытаются им объяснять смысл и цель своих действий, тем меньше вероятность того, что такое ощущение (а значит, и конфликты) будут возникать [7].

Реформирование медицины и образования, результатом чего стала секторальная децентрализация, привело к возникновению нового источника конфликта – вокруг оптимизации социальной инфраструктуры [9]. Хотя оптимизация сети учебных, медицинских, культурных учреждений для большинства объединенных общин является неизбежной, т. к. продиктована реалиями децентрализации, в частности потребностями экономно использовать средства и повышать качество соответствующих услуг, эти действия часто провоцируют весьма серьезные конфликты в общинах.

Источником внутренних конфликтов в ОТО может стать и низкая эффективность работы местной власти, что иногда приводит к активным действиям, протестам, направленным против самой власти, ее отдельных представителей или в защиту своих прав и интересов.

В целом в ОТО довольно часто возникают конфликты по поводу отдельных решений и действий органов и должностных лиц местного самоуправления. Однако наиболее опасны конфликты, которые развиваются по описанному выше сценарию, когда жители недовольны всем, а адекватная реакция власти на ситуацию отсутствует. Такие конфликты рискуют войти в состояние кризиса, когда трансформировать их будет гораздо труднее [9].

Возникновение таких конфликтов не столько требует внедрения медиационной деятельности, сколько артикулирует необходимость самим представителям власти, применяя медиационные навыки, наладить системную коммуникацию с жителями и максимально включить их в процесс разработки, принятия и исполнения решений. В случае же вхождения в состояние кризиса они с высокой вероятностью выльются в смену власти в общинах и только таким образом смогут быть решены.

Источником конфликтов может стать и противостояние внутри местной управленческой элиты. К примеру, это могут быть конфликты между председателем общины и депутатским корпусом местного совета; между председателем и старостой; острые конфликты между депутатами, которые отражаются на всей общине, и др. В конфликтное взаимодействие могут



также быть вовлечены представители политической элиты регионального и центрального уровня и влиятельные бизнес структуры [7].

В основе таких конфликтов могут лежать совершенно разные противоречия. Это могут быть как принципиальные различия в политических позициях, так и бизнес-интересы или неприятие представителями элиты друг друга на личностном уровне. Конфликты в среде местной элиты могут протекать очень остро. А их стороны часто не гнушаются любыми средствами, в том числе незаконными. Еще одна особенность этого типа конфликтов состоит в том, что их стороны, как правило, хорошо организованы и имеют хорошую ресурсную базу, поэтому готовы к длительному противостоянию. Зато проигрывают от них сами жители, не будучи столь организованными, вынуждены быть или пассивными наблюдателями, или одним из инструментов в борьбе сторон. Хотя именно позиция организованной общественности в таких конфликтах способна сыграть решающую роль, а четкая поддержка общиной одной из сторон может полностью изменить ход событий.

Также важно, что трансформация таких конфликтов в большинстве случаев невозможна без вмешательства третьих сторон, поскольку сами участники противостояния, как правило, не ориентированы на понимание. Речь идет о применении классической, расчетной или оценочной медиации.

Среди внешних конфликтов наиболее распространены конфликты между властью ОТО и района, обусловленные, как правило, осознанием районной властью потери значительной части полномочий в процессе территориальной реформы. Прежде всего, это касается районных государственных администраций. К тому же районным органам приходится передавать на местный уровень собственность и увольнять работников, поэтому конфликты между двумя уровнями становятся неизбежными. Особенно ощутимы они в ОТО, границы которых совпадают или почти совпадают с территорией всего района [7].

Не менее проблемным источником конфликтов становится земельный вопрос особенно после того, как в 2018 году начался процесс передачи

ОТО земель сельскохозяйственного назначения за пределами населенных пунктов. Пока эти конфликты разворачиваются в плоскости взаимоотношений общин и их жителей с районными властями и органами Госгеокадастра, которые обеспечивают передачу земель.

Однако конфигурация сторон может быть и другой, ведь земельные противоречия вполне могут возникать между соседними ОТО, между жителями внутренних общин, между общинами и другими заинтересованными сторонами, например, субъектами хозяйствования.

Можно предположить, что сфера земельных отношений в скором времени может стать одной из самых конфликтных для ОТО, ведь в Украине так и не были созданы законодательные рамки для полноценной передачи земель общинам. И ни один из трех разработанных законопроектов, призванных установить четкие «правила игры», так и не был принят. Зато правительство инициировало передачу земель в «ручном режиме», на основе Распоряжения Кабинета Министров Украины от 31 января 2018 г. № 60-р. Это создает источник перманентного конфликта.

Реформа децентрализации способствовала созданию предпосылок для территориального сотрудничества общин, но зачастую этот процесс сталкивается с непреодолимыми конфликтами. Пока отсутствует модель реализации территориального сотрудничества, которая могла бы объединить усилия территориальных общин. Отсутствие опыта в формировании оптимальной модели сотрудничества общин заставляет искать их, основываясь на базовых понятиях и международном опыте, не адаптированном к украинским реалиям. Здесь уместно применить модель классической медиации.

Выводы. Возникающие в процессе децентрализации и создания объединенных территориальных общин конфликты – как внутренние, так и внешние, в основном возникают по причине того, что во многих общинах представители власти в принципе не умеют системно коммуницировать с обществом, не привыкли этого делать, не понимают целей, средств и ценности такой коммуникации и не привлека-

ют граждан к участию в управлении местными делами. Поэтому именно это и становится ключевым фактором возникновения конфликтов. На наш взгляд, остро стоит вопрос о развитии медиационной компетентности у должностных лиц местного самоуправления и лидеров местных общин, поскольку проведение медиации с привлечением профессиональных медиаторов не всегда возможно, т. к. Проект Закона Украины «О медиации» до сих пор не принят.

Список использованной литературы:

1. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування, регіональний розвиток. URL: <http://www.centre-reform.org/reformi/decentral%20%96zac%20%96ya-ta-reforma->
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 1 січня 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
7. Конфлікти в об'єднаних територіальних громадах: типи, причини, форми, наслідки / Видано в рамках проекту «Посилення спроможності міжрегіональної мережі громадських організацій, що працюють з конфліктами в громадах», який реалізує Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння



самоорганізації населення» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Київ, 2018. 36 с. URL: https://issuu.com/irf_ua/docs/conflicts.

8. Boulle L., Nesic M. Mediation: principles, process, practice. London; Dublin; Edinburgh, 2001. № 27.

9. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod1web.pdf>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бородин Евгений Евгеньевич – аспирант Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Borodin Evgeniy Evgenyevich – Postgraduate Student of Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

e.e.borodin@gmail.com

УДК 340.134

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОБЫЧАЙ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Оксана ВАЙЦЕХОВСКАЯ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения
Черновицкого национального университета имени Юрия Федьковича

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены правовая природа и элементы международно-правовой обычая. Освещены научные подходы к вопросу места международно-правовой обычая в системе источников международного финансового права. Проанализированы особенности формирования международно-правовых обычаев в практике международных финансовых правоотношений.

Ключевые слова: международно-правовой обычай, международное финансовое право, источник международного права.

INTERNATIONAL LEGAL PRACTICE IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL FINANCIAL LAW SOURCES

Oksana VAYTSEKHOVSKAYA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor
at the Department of European and Comparative Law of
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

SUMMARY

The article deals with the legal nature and constituents of international legal practice. The scientific approaches as to the place of the international legal practice in the system of sources of international financial law are exposed. The peculiarities of the formation of international legal practice in international financial relations are studied.

Key words: international legal practice, international financial law, source of international law.

Постановка проблемы. Международно-правовой обычай сыграл весомую роль в формировании международного права и является важным для понимания природы современного международного права в целом. Будучи первой формой международно-правовых норм, международно-правовой обычай формировался под влиянием естественного права и вообрал в себя всю многолетнюю практику регулирования международных отношений.

В науке все чаще говорится о «сложных временах» международного обычая в силу специфичности данного источника международного права и не в последнюю очередь из-за увеличения количества международных договоров. Однако уменьшение значения обычая не означает исчезновение ранее созданных международно-правовых обычных

норм и тем более прекращение процесса создания новых.

Актуальность темы исследования. Финансовая глобализация, быстрые темпы развития международных финансовых отношений, их недостаточная урегулированность международными договорами обусловили появление других источников правового регулирования. Среди них – акты международных финансовых организаций, которые, по мнению отдельных ученых, представляют собой «мгновенный» международно-правовой обычай (или его элемент). Неоднозначность научных позиций касательно формирования международно-правового обычая и отсутствие исследований вопроса о его роли в системе источников международного финансового права обуславливают актуальность изучения данной проблематики.