



# АНАЛИЗ

## мотивизиране на

## заинтересованите

## страни



# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>1. Въведение.....</b>	<b>3</b>
1.1. Увод.....	3
1.2. Основна цел на Анализа.....	4
<b>2. Страни и участници в медиацията по екологични спорове.....</b>	<b>5</b>
2.1. Страни по спора.....	5
2.2. Участници в медиационната процедура.....	5
2.3. Трети лица, оказващи въздействие върху медиационната процедура.....	6
<b>3. Възпиращи фактори.....</b>	<b>8</b>
3.1. Възпиращи фактори за страните в медиацията.....	8
3.2. Възпиращ фактори за участващите в медиацията субекти.....	11
<b>4. Мотивиращи фактори.....</b>	<b>14</b>
<b>5. Заключение.....</b>	<b>20</b>

# 1. Въведение

---

## 1.1. Увод

Въпреки, че в световен мащаб медиацията е считана за бързо развиващ се и надежден способ за решаване на споровете, в България до момента не се поражда целения ефект тя да бъде реална алтернатива на съдебното правораздаване. Възниква необходимостта от проучване какви са факторите и механизмите, които биха подпомогнали процеса на популяризиране на медиацията и биха легитимирали този способ за разрешаване на споровете пред гражданите и организациите.

Отчитайки, че медиацията няма исторически корени в правната ни доктрина и правоприлагане, следва да се изследват подходите този способ да достигне до широката общественост и да стане привлекателен и желан метод за разрешаване на спорове, а когато това е възможно и за тяхното предотвратяване.

Разбирайки тази потребност, Асоциацията на еколозите от общините в България съвместно с Партньора си Сдружение „Инициативни и иновации“, започна изпълнението на проект по Оперативна програма „Добро управление“ BG05SFOP001-3.003 - Граждански контрол върху реформата в съдебната система **„Ефективната медиация в областта на екологичните спорове, адекватен способ за граждански контрол и подпомагане реформата в съдебната система“**.

**Общата цел** на проекта е адаптиране, развитие и усъвършенстване на алтернативните методи за решаване на правни спорове (медиация) при

административни спорове и в частност- в областта на екологията и опазване на околната среда.

Проектният екип си поставя и следните **специфични цели**:

- Провеждане на анализ на текущото състояние и съществуващите добри практики в областта на медиацията, като способ за алтернативно решаване на спорове.
- Повишаване на обществената информираност и доверие в медиацията, което да доведе до намаляване на товареността на съдилищата.
- Инициране и провеждане на обществен дебат за ефективното включване на гражданските организации в процеса на медиация, като част от съдебната реформа.
- Инициране на обществен дебат и разработване и предлагане за обществено обсъждане на набор от нормативни промени, които да улеснят използването на медиацията за разрешаване на административни спорове в областта на екологията и опазването на околната среда.
- Подобряване процесите на администриране, публично информиране и цялостната ефективност при избор на решаване на спорове чрез медиация.
- Засилване на ролята и потенциала на обществеността и медиаторите и в частност разяснителни и обучителни кампании в сферата на екологията и опазването на околната среда.

## **1.2. Основна цел на Анализа**

Настоящият анализ има за цел да индивидуализира различните участници в процеса на медиация по административни и в частност екологични спорове и като разгледа различните препятстващи употребата на медиацията фактори, да индивидуализира методи за мотивиране на страните да взимат участие и да решават споровете си с медиация.

## 2. Страни и участници в медиацията по екологични спорове

---

### 2.1. Страни по спора

Основни участници в процедурите по медиация следва да са страните по един възникнал или евентуален бъдещ спор. С оглед регулацията на екологичното право, което е част от административното право, в повече от случаите страна по възникнал или потенциален спор ще бъде **административния орган**, отговорен за издаването на даден административен акт с екологична насоченост.

От друга страна, страни в медиационната процедура биха били заинтересованите лица от издаване, изменение или прекратяване на даденото административно правоотношение. Те могат да бъдат **физически, юридически лица или организации**.

Според спорния предмет на отношенията е възможно спорът да се развива само между физически, юридически лица и организации или пък между тези лица и административния орган.

### 2.2. Участници в медиационната процедура

Безспорно, за да възникне медиация между спорещите страни, спорът следва да бъде отнесен до избран от страните **медиатор**. Поради това иманентен участник в медиационната процедура е медиаторът.

С оглед сложността и свръх регулацията на екологичния сектор, обичайно и препоръчително е участието на **адвокат**<sup>1</sup>, който да следи за интересите на доверителя си, страна в медиационната процедура и за спазване на закона при постигане на споразумение.

### **2.3. Трети лица, оказващи въздействие върху медиационната процедура**

В случай, че спорът е възникнал и е ескалирал между страните, участник в отношенията по повод на които може да възникне медиационна процедура е и съдът, в случай, че даден административен акт е вече обжалван по съдебен ред. Съдът ще вземе участие в отношенията по повод медиационната процедура и в случай, че постигнатото споразумение не бъде изпълнено от някоя от страните и следва да се пристъпи към процедура по одобряването му от съда, по смисъла на чл. 18 от Закон за медиацията.

Следва да се спомене и важната роля на **държавата**, която без да е страна и участник в дадена медиационна процедура, носи задължението и ролята да създаде регулация и механизми за контрол, които да легитимират, повишат доверието в медиацията като способ за разрешаване на екологични спорове и да гарантира качество, достъпност и информираност за тази правна възможност.

Не без значение е участието и поведението в медиационни процедури на **неправителствени, екологични организации, медиите и политическите**

---

<sup>1</sup> Интересна е статията във в онлайн сайта [mediaton.bg](https://www.mediation.bg), която разглежда ролята на адвоката в процеса на медиация. Там се дава чудесен поглед върху нуждата от участието му в тази процедура. Това ще се отнася в още по- голяма степен за медиацията по административни и екологични спорове, в чиято сфера регулацията е сложна. Следва да се набляга според нас не на спестяване на разходи с медиация, а на удовлетворително за страните и за последващите им по отношение разрешаване на спора. В противен случай, ако акцентът е само в пестене на време и пари е много вероятно да не стигне до целения резултат за удовлетворително, трайно и законосъобразно разрешаване или превенция на спорове между страните. Статията можете да намерите тук <https://www.mediation.bg/mediation/lawyers-role>



**партии**, като за да бъде успешна процедурата следва страните и участващите да се отнесат отговорно и позитивно към участието и поеманите ангажименти.

За да се създаде реално действаща нормативна база и да се постави основа за прилагане на медиацията по екологични спорове, изключително важно е да бъдат индивидуализирани възпиращите и мотивиращите фактори за всички споменати страни и участници в процеса на медиация.

## 3. Възпиращи фактори

### 3.1. Възпиращи фактори за страните в медиацията

#### 3.1.1. Липса на информация

За възможността да бъде проведена медиация по екологични спорове липсва информация в публичното пространство. Един бърз и неспециализиран преглед в Google, която се счита за най-популярната търсачка в онлайн пространството по тема на търсене „медиация по екологични спорове“<sup>2</sup> показва, че по темата единствената подробна информация е тази в изпълнение на настоящия проект. Липсва обаче информация за тази възможност в сайтовете на публичните институции- административни органи, общини, административни съдилища.

В тази обстановка е сложно, почти невъзможна широката общественост да направи информиран избор дали да води съдебно производство при възникнал административен спор или да се насочи към медиация.

#### 3.1.2. Неясна нормативна уредба

В анализа по настоящия проект, посветен на слабостите в нормативната уредба, регулираща материята на медиация по административни спорове, подробно са изложени недостатъците ѝ. Тук те ще бъдат само споменати с оглед пълнота на изброяваните възпиращи фактори:

<sup>2</sup>

<https://www.google.com/search?q=%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F+%D0%BF%D0%BE+%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8+%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>



- Неясна и неконкретна регламентация на медиацията по административни и в частност екологични спорове в Закон за медиацията, липса на регламентация в Административно процесуалния кодекс,
- Липса на нормативно закрепено задължение или указание за адвокатите да информират клиентите си за възможността за използване на медиация;
- Липса на нормативната уредба, регламентираща обученията на медиатори, със специфични изисквания за провеждане на медиации по административни спорове, отчитайки спецификите на административното правоотношение;
- Липса на нормативно закрепване на задължение за административния орган да търси начини за доброволно разрешаване на възникнал административен спор след извършване на оценка, доколкото същата е приложима по конкретния казус;
- Липса на различни стимули (фискални, данъчни и др.) при използване на медиация по административни спорове, както в повечето европейски държави;
- Липса на аналогична разпоредба на чл. 140, ал. 3 от ГПК, за насочване към медиация от съдиите по даден граждански и/или търговски спор, за административните съдии да напътстват страните по спора към медиация;
- Неясен статут на постигнато в процедура по медиация по административен спор споразумение и как на практика ще бъде изпълнявано;
- Липса на предвиждане на института на споразумението в някои специални закони, третиращи екологията и опазване на околната среда, както в областта на административните актове, така и в тази на наказателните постановления.

### 3.1.3. Липса на единна регулация и държавно регулирани цени

Съгласно приложимата нормативна уредба и в частност Препоръка (2001)9 относно медиацията между административни власти и частни лица **Държавата и АО играят основна роля в представянето на медиацията.** Според Препоръката:

- Държавата следва да **насърчава административните органи** да предлагат на гражданите доброволно разрешаване на споровете, когато това е приложимо;
- За да подпомогне административните органи, Държавата следва да разработи и одобри **стандартизирани споразумения**, които да бъдат използвани;
- Необходимост от **държавно финансиране**, за да се гарантира качество на услугата;
- Разходите за медиацията да са разумни и пропорционални на сложността на случая. Държавата да осигури **правна помощ** на участниците, които се нуждаят;
- Държавата следва да осигури законодателно **спиране на преклузивните срокове за обжалване** или др. процесуално действие при започнала процедура по медиация (или др. алтернативен способ);
- Държавата да се погрижи за **популяризиране на медиацията** по АС - чрез статии, онлайн издания, информационни центрове, дни на отворени врати в съдилищата и др.
- Държавата, например **на публични страници в интернет, да разяснява** точно как да се използват алтернативни способи за разрешаване на административни спорове.

Към момента липсва единна държавна политика в посочения по-горе смисъл, но самото одобрение и изпълнение на настоящия проект показва воля

и проява на нужния ангажимент от страна на държавата за промотиране и легитимиране на медиацията по административни и в частност екологични спорове.

**3.1.4.** Могат да бъдат посочени и **други възпиращи фактори** за страните като:

- Неясен статут на медиационното споразумение;
- Компетентност на медиаторите по екологичните спорове;
- Неяснота кой ще заплаща разноските, ако от едната страна стои компания инвеститор, а от другата местното население;
- Липса на статистика и публичност за проведени медиации макар и за граждански и търговски спорове;
- Липса както на изискване за провеждане на медиация или първа среща по медиация, така и на насърчения при използването ѝ, липса на предвидена възможност за правна помощ по смисъла на Закон за правната помощ;
- За административния орган - неясноти кога има право да договаря при оперативна самостоятелност и обвързана компетентност, липса на предвиден бюджет за медиации, незнание към кои медиатори да се насочат.

### **3.2. Възпиращ фактори за участващите в медиацията субекти**

#### **3.2.1. Медиатори**

- неяснота дали ще се справят със сложната и свръхрегулирана материя на екологичните правоотношения, тъй като няма изискване за юридическо образование на медиаторите, а отношенията са сложни и многопластови.

- за да се стигне до законосъобразно споразумение първо следва да се съобрази дали административният орган може да договаря - дали казуса е в рамките на оперативната му самостоятелност или следва да действа при условия на обвързана компетентност. Това разкрива риск медиаторът да води медиационна процедура, в която да стигне до незаконосъобразно споразумение.
- липса на информираност и канали как клиентите да достигат до медиаторите;
- липса на държавна политика за обучение на медиатори и опресняване на знанията им. Въпреки, че Наредба № 2 от 15 март 2007 г.з предвижда, че Министерство на правосъдието следи за вписването на медиаторите в Единен списък на медиаторите и одобрява организации които да извършват обучение на медиатори, няма орган, който да следи за качеството им нито пък има дисциплинарен орган, който да следи за качеството на самите медиации и съблюдаване на изискуемата етика и компетентност от писаните медиатори. Всичко това вреди на имиджа и легитимността на професията пред потенциалните клиенти на медиаторите. Следва да се проведе дискусия за учредяване на орган, който да следи за стандартите на обучение в областта на медиацията и дисциплинарната отговорност на медиаторите;<sup>4</sup>
- висока цена на обученията без яснота за качеството, което се предлага. Следва да има регулиращ орган със санкцията на държавата, както и финансиране;

---

<sup>3</sup> за условията и реда за одобряване на организациите, които обучават медиатори; за изискванията за обучение на медиатори; за реда за вписване, отписване и заличаване на медиатори от единния регистър на медиаторите и за процедурните и етични правила за поведение на медиатора

<sup>4</sup> В Румъния например е създаден Съвет по медиация, който има споменатите функции. Повече информация може да се намери тук: [https://e-justice.europa.eu/content\\_mediation\\_in\\_member\\_states-64-ro-maximize-bg.do](https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-ro-maximize-bg.do)

- Проблем с лоялната конкуренция, при създаване на центрове по медиация към административните съдилища, как ще се конкурират с другите медиационни центрове;
- Недостатъчно актуално поддържан регистър на медиаторите (<http://mediator.mjs.bg/Users/MList.aspx>), с изчерпателна информация за контакт с включените в регистъра лица.

### 3.2.2. Адвокатите

- адвокатите са естествената връзка между страните и медиатора. Няма регулация, която да задължава или да указва на адвокатите да насочват клиентите си към медиация или да ги запознават с тази алтернатива. Не така е в европейските държави, в които медиацията е широко застъпена.<sup>5</sup>
- липсва регулация за заплащане на адвокатите при медиационни процедури;
- притеснение, че ще намалеят доходите им, обичайно в процедурите по медиация не се изисква участието на адвокат. Следва да се наблегне обаче на позитивните аспекти за адвокатите от медиацията - от една страна адвокатите могат да бъдат медиатори, от друга ако самите те насочат клиентите си към медиация и има законово регламентиран хонорар, то времето, което ще спестят и удовлетворението на клиента би довело при този адвокат нови клиенти, както и в спестеното време би поел нови казуси;
- Ако се предвиди право на правна помощ за медиации, то това означава допълнителни доходи, а и практика по медиационни процедури за ангажираните адвокати.

---

<sup>5</sup> По- подробна информация за практиката и законодателството в различни европейски държави, можете да намерите в *Анализа на тема добрите практики и иновативни решения в областта на алтернативното решаване на спорове в страните от ЕС*

### **3.2.3. Съда**

- няма изрична и прецизна регламентация за насочване на страните към медиация по административни спорове;
- вместо обучението на съдиите по препращане към медиация, последната да е част от общодържавна целенасочена политика, да бъде част от провежданите първоначални и последващи обучения от Национален институт по правосъдие, неправителствени организации и медиационни центрове, които да се ангажират през годините с инициативи за провеждане на подобни обучения;
- няма създадени центрове по медиация към административните съдилища по подобие на тези към гражданските съдилища.

## 4. Мотивиращи фактори

След като са индивидуализирани възпиращите потенциалните страни и участващи да използват медиация за превенция или разрешаване на екологични спорове, то следва да се предложат и механизми и дейности, които да ограничат или елиминират въздействието на възпиращите фактори и да насърчат страните да използват медиацията.

Тук основната дейност и водеща роля следва да има държавата, защото безспорно, след като се търси реална алтернатива на държавното съдебно правораздаване, то не може да се случи както без участието, финансирането, а и контрол на държавата. И тук не става дума за свръхрегулация, а за държавни гаранции за да не се стига до използване на медиацията за заобикаляне на закона и увреждане на интереси на по-слабата страна в процеса. Освен това, за да се достигне до реална алтернатива и дори предпочитана възможност в лицето на медиацията, това няма как да стане без финансиране както на широка информационна кампания, така и обучение на медиатори и прецизиране на законовата уредба на медиацията от държавата.

За да се предложат реални мерки, които да насърчат страните да подхождат към медиация е добре да се използва европейския и световен опит и дейности, които вече са дали добър резултат в други страни. В анализа по проекта, който изследва добрите европейски практики в областта на медиацията и алтернативните способности за решаване на спорове са индивидуализирани такива мерки, като най-общо могат да се обобщат следните:

- Даване на **широка публичност** на предимствата и ползите използване на медиацията;
- **Съдебно иницирана**, поощрявана от съдиите по делата медиация;
- **Осигуряване на правна помощ**,
- **Данъчни стимули:**
  - например в Италия - възможност за данъчни облекчения под формата на данъчен кредит в размер до 500 евро (при успешна медиация) и до 250 евро, в случай, че медиацията не е завършила с успех.
- **Възстановяване на част от платените съдебни разноски** (при медиация при вече заведено дело):
  - В Румъния, ако страните решат съдебен спор чрез медиация, получават обратно всички платени до този момент съдебни разноски;
  - В Полша - възстановява се 75% от платената такса при постигане на споразумение при съдебна процедура<sup>6</sup>;
  - В Унгария Закона за задълженията и Гражданския процесуален кодекс предвиждат възстановяване на част от платените разноски по делото и намаляване на размера на таксата за медиация в зависимост от вида на случая и в какъв момент от него страните се обръщат към посредничество. Възстановяването на разходите обаче не се прилага, когато страните идват в съда въпреки постигнатото споразумение в медиацията.
- **Насърчаване на съдиите да насочват страните към медиация**
- **Мерки за информиране** на гражданите и предприятията за

<sup>6</sup> В Доклада е цитиран чл. 62 и 63 от румънския Гражданско-процесуален кодекс (Romanian Civil Procedure Code 271, Law 192/2006, Articles 62, 63) и полския Закон от 28 юли 2005 г., вестник "Закони", № 172, т. 1438 (2005) (See Poland, Law of July 28, 2005, Journal of Laws, No. 172, item 1438 (2005))



медиацията, предвидени в националното законодателство (например онлайн информация на уебсайтовете на компетентните национални органи, публични конференции, кампании за популяризиране, телевизионни клипове, радиопредавания, плакати и др.;

- **Задължителните информационни срещи** в рамките на съдебното производство и задължението за съдилищата да разглеждат възможността за медиация на всеки етап от съдебното производство;

- Осигуряването на изпълняемост на медиационното споразумение, **без непременно да е необходимо съгласието на всички страни** по споразумението.

Считаме, че и следните мерки в значителна степен биха допринесли за популяризиране и легитимиране на института на медиация по административни спорове, а от там биха били мотивиращи фактори за страните да изберат медиация за разрешаване на своите екологични спорове:

- Нормативно закрепено задължение за адвокатите да информират клиентите си за възможността за използване на медиация;

- Нормативно установяване на задължение за административния орган проактивно да търси начини за доброволно разрешаване на възникнал административен спор след извършване на оценка, доколкото същата е приложима по конкретния казус;

- Различни стимули (фискални, данъчни и др.) при използване на медиация по административни спорове);

- Създаване на аналогична разпоредба на чл. 140, ал. 3 от ГПК, за административните съдии да напътстват страните по спора към медиация;

- Задълбочено изучаване на медиацията в юридическите ВУЗове, в това число на възможността за медиация и по административни спорове;
- Провеждане на обучения по препращане към медиация от Национален институт по правосъдие;
- Широка държавноинициирана и финансирана кампания по популяризиране и разясняване на възможността да се използва медиация по административни спорове, като част от Национална стратегия за популяризиране на медиацията;
- Разкриване на Центрове по медиация към административните съдилища в страната;
- Извършване на обучения в администрацията за възможностите да бъде използвана медиация по административни спорове.

Считаме, че и следните мерки ще мотивират страните и евентуалните участници (адвокати и медиатори) да използват медиация по екологични спорове:

- да се предвиди в Наредба № 1 от 9 юли 2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, **хонорар при представителство по медиационна процедура** - например  $\frac{1}{2}$  от предвидените минимални хонорари за явяване по гражданско/ административно дело;
- да се разработят държавно финансирани **програми за обучение** и допълнителна квалификация на медиатори. Съществуващите сега обучения са скъпи, без държавна санкция, някои от тях без гаранция за качеството. Без участие на държавата липсва и гаранция за стабилност на професията;
- да се обучат юрисконсултите към административните органи да консултират органите дали по даден казус могат да участват в медиация и до

каква степен могат да договарят валидно условия по споразумения по АПК (или медиационни споразумения);

- да се обучават АО в проактивно консесусно разрешаване или превенция на спора, да се предвидят подобни задължения и в Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация;

- да се предвиди бюджет към административните органи за медиационни процедури;

- Да се предвиди правна помощ в процедури по медиация по Закон за правната помощ;

- Да се промотира от държавата медиацията като способ за подобряване на общуването между АО и обществеността и като средство за разтоварване, а от там и подобряване на административното правораздаване;

- Да се води официална статистика за проведените медиации;

- Създаване на единен орган или камара на медиаторите - легализиране на професията.

## 5. Заключение

Медиацията е не само нов модел за разрешаване на възникналите между граждани, организации и институции спорове, а нов начин на общуване между тези субекти. За да бъде успешно имплементирането ѝ то следва, човек да разбере, че неговата печалба не е равносилна на загубата на другия, да се преодолее егото и желанието да надделее, и то на всяка страна, неотчитащо дори дали загубата на ответната страна би довела до каквито и позитиви за него. Човек следва да има желанието и нагласата да се постави „в обувките на другия“, да се постарее да разбере позицията му, да отдели потребностите от желанията си и в интерес на едно консенсусно работещо решение да се откаже от някои от желанията си като се постарее да постигне в максимална степен потребностите си.

Мотивирането на страните да използват медиацията за превенция и решаване на възникналите екологични спорове и спорове, свързани с опазването на околната среда минава както през целенасочена и последователна държавна информационна кампания и насърчителна политика, така и през самосъзнанието на цялото ни гражданско общество, което следва да изгради нов модел на отношения и нагласа за консенсусно разрешаване на възникналия спор, а и най-вече за съблюдаване, както за личните си права и свободи, така и на тези на другите.

Защото правото и демокрацията не са еднозначни с неограничени права на индивида, а поведение и познание, относно това, че личните права и свободи свършват там, където започват правата и свободите на другите.



### **Изготвили и съгласували:**

1. Весела Стоименова: юристконсулт
2. Станислав Червенков: юристконсулт
3. Любов Петкова: експерт икономическа информация
4. Росица Михайлова: експерт - програми и проекти
5. Анна Маркова–Ташкова: икономист - финанси
6. Катя Георгиева: психолог
7. Красимира Стойчева : еколог
8. Никола Йорданов: медиатор
9. Поля Филипова: еколог
10. Ренета Паунчева: медиатор

### **Одобрил:**

Николай Сиджимов – Ръководител проект