



УДК 342.9

DOI: 10.18413/2075-4566-2018-43-2-313-318

**МЕДИАЦИЯ КАК ФОРМА РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СПОРА****MEDIATION AS A FORM OF SETTLEMENT OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTE****Б.Г. Рысай****B.G. Rysaj**

Южно-Российский институт управления, филиал РАНХиГС,  
344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 70/54

South-Russian Institute of management, branch of RANEPА,  
70/54 Pushkinskaya str., Rostov-on-don, 344002, Russia

E-mail: borchik91@mail.ru

**Аннотация**

В статье проведено исследование процедуры урегулирования административного спора в отечественной практике между сторонами с помощью медиатора (посредника), которая представляет собой один из альтернативных приемов урегулирования споров. Изучение наиболее актуальных вопросов правоприменения. Исследуется законодательная база данного института.

**Abstract**

Mediation is nothing more than one of the tools of restorative justice, which has been actively developed in the world for many years. The institutionalization of mediation served as a reason for the development of a restorative approach in our country. The author's study procedure of administrative dispute settlement in the domestic practice between the parties with the help of mediator, which is one of the alternative methods of dispute settlement. The study of the most pressing issues of law enforcement. Examines the legal framework of the Institute. The proposals mentioned in the article can contribute to the development of mediation in General, as well as mediation in the part of settlement of administrative disputes out of court in particular.

**Ключевые слова:** административный спор, органы исполнительной власти и должностные лица, суд, медиация, посредник, примирение.

**Keywords:** administrative-legal dispute, executive authorities and officials, the court, mediation, mediator, reconciliation.

---

Медиация как альтернативный способ преодоления разногласий был институционализирован в рамках Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», а именно – медиация. В п. 2 ст. 2 Федерального закона № 193-ФЗ законодатель дает определение процедуре медиации как способа урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения [1]. По мнению ряда ученых, медиация – «это процедура активного участия в конфликте нейтральной незаинтересованной стороны, которая имеет авторитет у всех конфликтующих участников и прилагает усилия для взаимовыгодного урегулирования спора. Отмечается, что медиация – это внесудебный процесс урегулирования коммерческих споров, процесс переговоров, организованный медиатором (юристом или юридической компанией), которого стороны избрали в качестве независимого арбитра для разре-



шения спора, либо медиация – внесудебный способ урегулирования спора между сторонами при участии и под руководством третьего нейтрального лица – посредника, не наделенного правом вынесения обязательного для сторон решения» [2].

Другие специалисты говорят о том, что «это переговоры между спорящими сторонами при участии и под руководством нейтрального третьего лица – посредника, не имеющего права выносить обязательное для сторон решение» [3]. Третьи отмечают, что медиация – разрешение спора субъектами при поддержке незаинтересованного лица, лишено возможности рассматривать и разрешать спор [4]. Четвертые утверждают, что понятие «медиация» означает процесс примирения сторон через их добровольное желание начать переговоры с участием третьего лица, а именно посредника, помогающего в разрешении спора, и только в таком случае медиацию возможно расценивать как альтернативный способ урегулирования споров. Пятые, в самом общем виде, понимают под медиацией опосредованную правом посредническую «деятельность третьего для сторон правового конфликта лица, не обладающего полномочиями на разрешение спора по существу, направленная на их самостоятельное и добровольное примирение, и на основе этого разрешение юридического конфликта». Шестые определяют понятие медиации как процесса «при котором незаинтересованный, беспристрастный, квалифицированный человек помогает сторонам, вовлеченным в конфликт, достичь взаимоприемлемого урегулирования. Медиатор помогает сторонам прийти к соглашению, облегчая и направляя коммуникацию между ними, помогая получить соответствующую информацию и сделать правильный выбор. Ответственность за достижение соглашения лежит на самих сторонах, у медиатора нет полномочий решать проблемы вместо сторон». В широком понимании медиация – это желание общества преодолеть социокультурные противоречия в связи с потребностями развития. Назначение медиатора заключается в оказании помощи участникам спора определить собственные интересы и исходя из этого определить приемлемые условия мирового соглашения. Безусловно, основная задача медиатора – это приводить стороны к консенсусу.

Медиация есть ни что иное как один из инструментов восстановительного правосудия, который активно развивается в мире на протяжении многих лет. Институционализация медиации послужила поводом для развития восстановительного подхода в нашей стране. Так, например, согласно Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы от 30.07.2014 № 1430-р утверждена концепция развития до 2017 года сети служб медиации для восстановительного правосудия в отношении детей, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, а именно – внедрение инновационных медиативно-восстановительных способов и механизмов предупреждения и разрешения конфликтов с участием детей и подростков.

В Постановлении VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» отмечалось, что с каждым годом увеличивается количество судебных разбирательств. С одной стороны, это показывает то, что возвращается доверие к судебной системе, с другой – нагрузка на судей увеличивается, что может сказаться на качестве и сроках выносимых судебных решений. Способствовать снижению нагрузки на судей должно внедрение альтернативных способов разрешения споров по различным категориям дел. С этой целью был принят Закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (о процедуре медиации)». Так, итоги мониторинга показали, что к концу 2014 года более, чем в 60 субъектах РФ были созданы организации, осуществляющие деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации. [8] Согласно статистике, предоставленной Верховным судом РФ, в 2016 году судами общей юрисдикции по первой инстанции было рассмотрено 15 819 942 гражданских дел и дел, возникающих из публичных правоотношений, из которых спор был урегулирован с помощью проведения процедуры медиации в 1 115 делах (0,007% от числа рассмотренных), где в 916 делах на основе медиативного соглашения было утверждено мировое соглашение. [9]



Медиаторы, будучи беспристрастными и лишеными эмоций, привлекаются для изучения спора со стороны, а также для помощи участникам при урегулировании конфликта. Если говорить о роли медиатора согласно закону, то представляется правильной позиция Д.Ковалева, который определяет основную задачу медиатора так: «Процедура медиации основана на том, что стороны при участии медиатора должны прийти к консенсусу и достигнуть взаимоприемлемого соглашения. Такая процедура не носит характера тяжбы. Медиатор не является арбитром, представителем какой-либо стороны спора или посредником между сторонами, не обладает правом принимать решение по спору. Он лишь способствует урегулированию спора, помогает сторонам спора в ходе дискуссии выявить их истинные интересы и потребности, найти решение, удовлетворяющее всех участников конфликта» [10]. Однако медиация так и не стала действенной альтернативой судебному разбирательству в Российской Федерации. Согласно А.А. Соловьеву и Ю.М. Филиппову, причины такого скромного распространения медиации в практике разрешения споров заключаются в следующем:

1. Медиация активно применяется в тех странах, где судебные процедуры весьма затратны для участников конфликта.
2. Круг правоотношений, к которым может применяться процедура медиации, ограничен.
3. Неразграниченность задач и функций медиаторов, адвокатов, представителей.
4. Фактическое самоустранение судебной системы от участия в развитии медиации.
5. Недостаточное изучение зарубежного опыта применения процедуры обращения к посреднику, доказавшей свою эффективность. [11]

В процессуальной науке России вопрос применения процедуры медиации рассматривается двояко: отрицательно и положительно.

Точка зрения авторов, исключая использование процедур примирения по административным делам, вполне ясна. В частности, эта позиция получила четкое выражение в работах А.Б. Зеленцова и может быть проиллюстрирована на некоторых примерах разработанными автором критериями, согласно которым административный спор потенциально может завершиться мировым соглашением:

- «отсутствие в законе прямого запрета на совершение действий, предусмотренных мировым соглашением;
- соответствие (непричинение вреда) публичным интересам и соблюдение (ненарушение) прав и законных интересов других лиц;
- недопустимость мировых соглашений по спорам о законности нормативных актов в силу наличия полномочия на признание таких актов несоответствующими закону только у суда;
- полномочие должностного лица на заключение мирового соглашения должно входить в его компетенцию, определяться нормативно и реализовываться в соответствии с предписаниями компетенционных норм;
- при заключении мирового соглашения должностное лицо должно действовать в соответствии с теми целями, ради достижения которых ему предоставлены полномочия, и не выходить за пределы своей компетенции (предметной, субъектной, территориальной и временной)» [12].

С учетом указанных критериев медиацию в качестве обязательного способа досудебного разрешения возможно признать по категориям административных споров, возникающих в рамках административных и административно-процессуальных отношений, связанных, в частности, с лицензированием отдельных видов деятельности, выдачей иных специальных разрешений, государственной регистрацией объектов и прав на них, взиманием обязательных платежей (налогов, сборов, пошлин), споров между соответствующими органами публичного управления и физическими лицами (организациями), обусловленные наличием разногласий по техническим, финансовым и иным специальным вопро-



сам, например, по вопросам оценки стоимости имущества, подлежащего передаче (изъятию), соблюдения лицом специальных технических и иных обязательных требований при эксплуатации различных объектов и оборудования, соответствия подготовленной им специальной документации (проектной, технической) установленным нормативным требованиям, правильности исчисления налога, сбора или пошлины, наличия имущественного или иного ущерба, причиненного государству, муниципальному образованию, физическому или юридическому лицу.

При разрешении таких споров необходимо участие соответствующих компетентных специалистов, которые и могут выступать в качестве медиаторов. Поэтому полагаем, что в целях правового обеспечения медиативного разрешения отдельных категорий административных споров необходимо Федеральные законы от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [13], 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [14], 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [15], а также иные федеральные законы, регламентирующие порядок выдачи специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности, совершение отдельных действий, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, Налоговый кодекс Российской Федерации дополнить нормами, предусматривающими обязательность досудебного медиативного разрешения возникающих при применении указанных законов административных споров.

В этой связи у медиации немало достоинств: такими являются выявление истинных интересов сторон путем переговоров, быстрый и доступный способ урегулирования конфликтов. Процедура примирения с участием посредника актуальна и в такой категории, как служебные споры, например, в органах внутренних дел. Сотрудник ОВД «вправе обратиться в письменной форме к непосредственному руководителю (начальнику), а при несогласии с его решением или при невозможности рассмотрения непосредственным руководителем (начальником) служебного спора по существу к прямому руководителю (начальнику) или в суд» [16]. Так, из альтернативы сотрудник имеет возможность обратиться только к начальству. Но если принять во внимание условия, когда предпринимаются усилия по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и есть регулируемая законодательством процедура медиации, способная помочь не только урегулировать служебный спор, но и выявить системные проблемы ведомства, не нанося ущерба ни его репутации, ни репутации самих сотрудников независимо от их чина и ранга, применение медиации может быть надлежащим выходом, возможным способом реагирования на подобные конфликты. Тем не менее, возникает вопрос, насколько востребована в настоящее время процедура медиации по административным спорам и иным процессуальным отраслям права.

Президиум Верховного Суда Российской Федерации 1 апреля 2015 г. утвердил Справку о практике применения судами Закона № 193-ФЗ за период с 2013 по 2014 г., где выводы в данной части весьма неутешительны. Организации, осуществляющие деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации, были созданы, судьи при рассмотрении споров содействуют примирению сторон, в судах и на их сайтах размещено немало информации о примирительных процедурах. Однако востребованность в процедуре медиации все еще остается достаточно низкой, потому что участники споров предпочитают обходиться без посредников.

Также существуют препятствия экономического характера. Так как медиаторские услуги оказываются преимущественно на платной основе, представители конфликтующих сторон, как правило, не заинтересованы в данной процедуре, поскольку от этого зависит их вознаграждение. Еще одним препятствием является законодательство о медиации, которое нуждается в корректировке в контексте его распространения на отношения по внесудебному рассмотрению административных споров, а равно в контексте отдельных очевидных проблем и пробелов. В частности, Закон о медиации не предусматривает в своем



ограниченном списке возможность применения процедуры медиации в отношении споров, вытекающих из административных правоотношений.

Подводя итог, видится актуальным внести предложение в Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» по регулированию порядка назначения медиатора и введения дополнительной ответственности в отношении деятельности медиатора, в которой он будет назначаться судом и отчитываться перед ним. Стороны спора всегда смогут подать жалобу на посредника за неисполнение им обязанностей или нарушение правил проведения процедуры медиации напрямую в суд, и тот будет нести гражданскую или административную ответственность в зависимости от размера причиненного вреда.

Актуальным видится также внесение дополнений в КоАП РФ и ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ желательно дополнить статьей 29.14 «Примирение по делу об административном правонарушении», в которой закрепить право органа, должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении и лица, в отношении которого ведется данное производство, на заключение соглашения о примирении при возникновении спора о законности привлечения указанного лица к административной ответственности; право должностного лица приостанавливать производство по делу об административном правонарушении на срок, необходимый для реализации процедуры примирения; возможные условия, а также форму и содержание соглашения о примирении; порядок утверждения соглашения о примирении; форму процессуального документа, составляемого должностным лицом административно-юрисдикционного органа по результатам рассмотрения вопроса об утверждении соглашения о примирении; порядок, сроки обжалования и исполнения соглашения о примирении. Как представляется, указанные предложения могут способствовать развитию института медиации в целом, а равно медиации в части разрешения административных споров во внесудебном порядке в частности.

### Список литературы

#### References

1. Федеральный закон от 27 июля 2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162; 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4066.  
Federal'nyj zakon ot 27 iyulya 2010 № 193-FZ «Ob al'ternativnoj procedure uregulirovaniya spоров s uchastiem posrednika (procedure mediacii)» (red. ot 23.07.2013) // SZ RF. 2010. № 31. St. 4162; 2013. № 30 (CHast' I). St. 4066. (in Russian)
2. Решетникова И.В., Колясникова Ю.С. Медиация и арбитражный процесс // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 5. С. 31.  
Reshetnikova I.V., Kolyasnikova YU.S. Mediacya i arbitrazhnyj process // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. 2007. № 5. S. 31. (in Russian)
3. Черемных И.Г. Перспективы участия нотариуса в процедурах медиации // Право и политика. 2007. № 3. С. 24.  
Cheremnyh I.G. Perspektivy uchastiya notariusa v procedurah mediacii // Pravo i politika. 2007. № 3. S. 24. (in Russian)
4. Ситникова О.В. К вопросу о проведении процедуры медиации с участием нотариуса // Нотариус. 2008. № 5. С. 27.  
Sitnikova O.V. K voprosu o provedenii procedury mediacii s uchastiem notariusa // Notarius. 2008. № 5. S. 27. (in Russian)
5. Бегаева А.А. Институт медиации – альтернативный способ разрешения корпоративных конфликтов // Предпринимательское право. 2008. № 3. С. 13.  
Begaeva A.A. Institut mediacii – al'ternativnyj sposob razresheniya korporativnyh konfliktov // Predprinimatel'skoe pravo. 2008. № 3. S. 13. (in Russian)
6. Давыденко А. В. Актуальность применения в Российской Федерации института медиации // Российский судья. 2015. № 2. С. 14-17.



Davydenko A. V. Aktual'nost' primeneniya v Rossijskoj Federacii instituta mediacii // Rossijskij sud'ya. 2015. № 2. S. 14-17. (in Russian)

7. Аллахвердова О. В., Карпенко А.Д. Медиация – переговоры с участием посредника. СПб, 2007. С. 138.

Allahverdova O. V., Karpenko A.D. Mediacya – peregovory s uchastiem posrednika. SPb, 2007. S. 138. (in Russian)

8. Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за период с 2013 по 2014 год (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.04.2015) // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 10.04.2018).

Spravka o praktike primeneniya sudami Federal'nogo zakona ot 27 iyulya 2010 g. № 193-FZ «Ob al'ternativnoj procedure uregulirovaniya sporov s uchastiem posrednika (procedure mediacii)» za period s 2013 po 2014 god (utv. Prezidiumom Verhovnogo Suda RF 01.04.2015) // SPS «Konsul'tant Plyus». Rezhim dostupa: lokal'nyj (data obrashcheniya: 10.04.2018). (in Russian)

9. Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за 2016 год (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2017) // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 10.04.2018).

Spravka o praktike primeneniya sudami Federal'nogo zakona ot 27 iyulya 2010 g. № 193-FZ «Ob al'ternativnoj procedure uregulirovaniya sporov s uchastiem posrednika (procedure mediacii)» za 2016 god (utv. Prezidiumom Verhovnogo Suda RF 22.06.2017) // SPS «Konsul'tant Plyus». Rezhim dostupa: lokal'nyj (data obrashcheniya: 10.04.2018). (in Russian)

10. Ковалев Д. Альтернатива... не приветствуется, или Проблемы медиации // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 10.04.2018).

Kovalev D. Al'ternativa... ne privetstvuetsya, ili Problemy mediacii // SPS «Konsul'tant Plyus» (data obrashcheniya: 10.04.2018). (in Russian)

11. Соловьев А.А., Филиппов Ю.М. Об актуальных проблемах и некоторых перспективах использования альтернативной процедуры урегулирования споров с участием посредника (процедуры медиации): российский и европейский опыт // Российский судья. 2015. № 1. С. 16-19.

Solov'ev A.A., Filippov YU.M. Ob aktual'nyh problemah i nekotoryh perspektivah ispol'zovaniya al'ternativnoj procedury uregulirovaniya sporov s uchastiem posrednika (procedury mediacii): rossijskij i evropejskij opyt // Rossijskij sud'ya. 2015. № 1. S. 16-19. (in Russian)

12. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. М.: РУДН, 2009. С. 432-433.

Zelencov A.B. Administrativno-pravovoj spor: voprosy teorii: monografiya. M.: RUDN, 2009. S. 432-433. (in Russian)

13. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 87.

Federal'nyj zakon ot 4 maya 2011 g. № 99-FZ «O licenzirovanii otdel'nyh vidov deyatel'nosti» (red. ot 31.12.2017) // SZ RF. 2011. № 19. St. 2716; 2018. № 1 (ch. 1). St. 87. (in Russian)

14. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ред. от 03.04.2018) // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4344; Российская газета. 2018. № 71.

Federal'nyj zakon ot 13 iyulya 2015 g. № 218-FZ «O gosudarstvennoj registracii nedvizhimosti» (red. ot 03.04.2018) // SZ RF. 2015. № 29 (ch. 1). St. 4344; Rossijskaya gazeta. 2018. № 71. (in Russian)

15. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2017. № 49. Ст. 7304.

Federal'nyj zakon ot 26 dekabrya 2008 g. № 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» (red. ot 27.11.2017) // SZ RF. 2008. № 52 (ch. 1). St. 6249; 2017. № 49. St. 7304. (in Russian)

16. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; 2017. № 27. Ст. 3929.

Federal'nyj zakon ot 30 noyabrya 2011 g. № 342-FZ «O sluzhbe v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye акты Rossijskoj Federacii» (red. ot 01.07.2017) // SZ RF. 2011. № 49 (ch. 1). St. 7020; 2017. № 27. St. 3929. (in Russian)

УДК 347.9