

ФЕДОРОВ Сергей Викторович,
Аспирант 2-го года обучения
ЧОУ ВО СПбУТиЭ,
e-mail: mail@law-books.ru

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕДИАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР В КОНФЛИКТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ С УЧАСТИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Аннотация. Медиация в публично-правовых спорах остается малоприменимой из-за правовой неопределенности, отсутствия экономических стимулов для органов власти, психологических барьеров. Зарубежный опыт показывает возможность эффективного использования примирительных процедур при наличии четкого законодательного регулирования. Для внедрения медиации требуются изменения в КАС РФ, создание института публичных медиаторов, разработка методических рекомендаций. Совершенствование законодательства в области профилактики правовых конфликтов должно включать устранение пробелов в регулировании компетенции органов власти, развитие механизмов досудебного обжалования, расширение общественного контроля, повышение качества правовых актов, цифровизацию административных процедур, укрепление института уполномоченных по правам человека, предотвращение конфликтов интересов на государственной службе, стимулирование само-регулирования.

Ключевые слова: медиация; право; государство; примирительные процедуры; правосознание.

FEDOROV S.V.,
Post-graduate student
of the 2nd year of study at the SPbUMTE

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF MEDIATION PROCEDURES IN CONFLICT RELATIONS INVOLVING GOVERNMENT AGENCIES

Annotation. Mediation in public law disputes remains of little use due to legal uncertainty, lack of economic incentives for authorities, and psychological barriers. Foreign experience shows the possibility of effective use of conciliation procedures in the presence of clear legislative regulation. The introduction of mediation requires changes in the CAS of the Russian Federation, the creation of an institute of public mediators, and the development of methodological recommendations. Improving legislation in the field of prevention of legal conflicts should include eliminating gaps in the regulation of the competence of authorities, developing pre-trial appeal mechanisms, expanding public control, improving the quality of legal acts, digitalizing administrative procedures, strengthening the institution of human rights commissioners, preventing conflicts of interest in public service, and stimulating self-regulation.

Key words: mediation; law; state; conciliation procedures; legal awareness.

Медиация в публично-правовых спорах остается скорее теоретической возможностью, чем реальным инструментом разрешения конфликтов. Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» не содержит запрета на применение медиации в административных делах, однако на практике государственные органы крайне редко соглашались на участие в примирительных процедурах.

Первая причина — правовая неопределенность. Должностные лица опасаются, что заклю-

чение мирового соглашения с гражданином или организацией может быть расценено как превышение полномочий, нецелевое использование бюджетных средств или даже злоупотребление должностными полномочиями. Отсутствие четких критериев допустимости компромисса в публично-правовых отношениях создает риски для чиновников.

Вторая причина — отсутствие экономических стимулов. В частноправовых отношениях стороны заинтересованы в быстром и менее затратном разрешении спора. В публично-право-

вой сфере орган власти не несет прямых издержек от судебного разбирательства: представительство в суде осуществляется штатными юристами, расходы покрываются из бюджета.

Третья причина — психологическая. Многие чиновники воспринимают медиацию как признание собственной неправоты. Согласие на переговоры рассматривается как проявление слабости, а не как рациональный способ урегулирования конфликта.

Носенко Л.И. указывает, что «для внедрения медиации в публично-правовую сферу необходимо изменение правосознания государственных служащих, формирование культуры компромисса и диалога» [1]. Однако одной культуры недостаточно. Требуются законодательные изменения, которые бы четко определили случаи, когда медиация допустима в административных делах, и закрепили процедуру ее проведения.

Зарубежный опыт показывает, что медиация может быть эффективной в спорах о предоставлении публичных услуг, о размере административных штрафов (при условии, что размер санкции не является абсолютно определенным), в конфликтах между органами власти различных уровней. В Германии параграф 173 Административно-процессуального кодекса предусматривает, что на любой стадии производства суд может предложить сторонам попытаться урегулировать спор с помощью медиатора. Французский институт административного медиатора рассматривает жалобы граждан на действия органов власти и способствует их внесудебному разрешению; ежегодно через этот институт проходит свыше 80 тысяч обращений.

Для создания полноценной системы внесудебного разрешения публично-правовых споров необходимы изменения в федеральном законодательстве. Требуется закрепить обязанность органов власти рассматривать предложения граждан о медиации, установить процедуру проведения примирительных процедур, определить юридическую силу достигнутых соглашений.

Особую сложность представляет вопрос о пределах компромисса в публично-правовых отношениях. Очевидно, что орган власти не может отказаться от применения императивных норм, не может согласиться на нарушение закона. Однако там, где законодательство предоставляет дискреционные полномочия, где возможны различные варианты решения, компромисс допустим. Задача законодателя — очертить эти границы.

Еще один аспект — конфиденциальность медиации. В частноправовых отношениях конфиденциальность является одним из принципов медиации, она защищает коммерческие тайны сторон. В публично-правовой сфере конфи-

денциальность вступает в противоречие с принципом гласности и открытости деятельности органов власти. Граждане имеют право знать, на каких условиях орган власти разрешает споры, какие уступки делает. Абсолютная конфиденциальность здесь недопустима. Видимо, следует закрепить правило, согласно которому содержание достигнутого соглашения подлежит опубликованию, а сам процесс переговоров может быть конфиденциальным.

Представляется, что для развития медиации в публично-правовых спорах необходимы следующие шаги:

- внесение изменений в КАС РФ с закреплением процедуры медиации в административных делах;
- разработка перечня категорий споров, в которых медиация допустима;
- создание института публичных медиаторов — специалистов, прошедших подготовку по работе с конфликтами в сфере государственного управления;
- установление гарантий для должностных лиц, участвующих в медиации, чтобы исключить риск их привлечения к ответственности за достижение компромисса в рамках закона;
- разработка методических рекомендаций для органов власти по участию в примирительных процедурах.

Профилактика публично-правовых конфликтов требует комплексного подхода, включающего совершенствование нормативной базы, повышение качества правоприменения, развитие институтов гражданского общества. Первое направление — устранение пробелов и противоречий в законодательстве, регулирующем компетенцию органов власти.

Частая причина конфликтов — дублирование полномочий различных ведомств, нечеткое разграничение сфер ответственности. После административной реформы 2004 года система «министерства–службы–агентства» создала множество «серых зон», где несколько органов претендуют на регулирование одних и тех же отношений либо, напротив, ни один орган не считает себя компетентным. Требуется ревизия нормативных актов о компетенции федеральных органов исполнительной власти с целью устранения дублирования функций и установления четких границ ответственности.

Второе направление — развитие механизмов досудебного обжалования. Действующее законодательство предусматривает право гражданина обратиться с жалобой в вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу, однако процедура такого обжалования недостаточно регламентирована. Федеральный закон от

02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляет лишь общие требования к срокам и форме ответа, но не устанавливает процедуру проверки обоснованности жалобы, не определяет полномочия вышестоящего органа по отмене или изменению обжалуемого решения.

Целесообразно принять специальный федеральный закон «О досудебном обжаловании решений и действий органов публичной власти», который бы детально регламентировал процедуру административного обжалования, установил обязанность органа власти мотивировать свое решение, закрепил право заявителя участвовать в рассмотрении жалобы, знакомиться с материалами проверки. Такой закон должен предусматривать возможность приостановления исполнения обжалуемого решения на время рассмотрения жалобы, если исполнение может причинить заявителю значительный ущерб.

Третье направление — расширение публичного контроля за деятельностью органов власти. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» создал правовую базу для участия граждан и общественных объединений в контроле за деятельностью государственных органов. Однако механизмы реализации этого контроля проработаны недостаточно. Общественные палаты, общественные советы при органах власти часто выполняют формальную роль, их рекомендации не имеют обязательной силы.

Требуется усилить роль общественного контроля, закрепить обязанность органов власти учитывать рекомендации общественных советов либо мотивированно объяснять причины их отклонения. Полезным был бы опыт создания «общественных приемных», где граждане могли бы получать консультации по вопросам взаимодействия с органами власти, содействие в подготовке жалоб и обращений.

Четвертое направление — повышение качества правовых актов. Значительная часть публично-правовых конфликтов возникает из-за нечеткости, противоречивости, избыточности нормативного регулирования.

Необходимо создание постоянно действующего механизма оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов с обязательным участием представителей бизнеса и гражданского общества. Требуется ввести правило, согласно которому любой нормативный акт, устанавливающий обязанности для граждан или организаций, должен содержать четкое обоснование необходимости таких обязанностей, оценку издержек, анализ альтернативных вариантов регулирования.

Пятое направление — развитие электронного правосудия и цифровизация административных процедур. Внедрение электронных сервисов для подачи обращений, жалоб, исковых заявлений снижает барьеры для доступа к правосудию, ускоряет обмен документами, повышает прозрачность процесса.

Шестое направление — совершенствование правового статуса уполномоченных по правам человека. В настоящее время уполномоченные по правам человека в субъектах РФ обладают различным объемом полномочий — в зависимости от регионального законодательства. Целесообразно принять федеральный закон, устанавливающий единые стандарты организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, закрепляющий минимальный объем их полномочий, гарантии независимости.

Седьмое направление — профилактика конфликтов интересов на государственной службе. Служащие не всегда понимают, в каких ситуациях возникает конфликт интересов, не знают, как правильно действовать. Требуется разработка подробных методических рекомендаций, проведение обучающих мероприятий, создание «горячих линий» для консультирования.

Восьмое направление — стимулирование саморегулирования в тех сферах, где это возможно. Передача части контрольных и надзорных функций саморегулируемым организациям может снизить административное давление на бизнес, уменьшить количество конфликтов между предпринимателями и органами власти.

В юридической литературе не прекращается оживленная дискуссия о путях развития законодательства о медиации. Ряд ученых и практикующих юристов выступают за расширение правового регулирования, полагая, что политика государства должна сосредоточиться на защите рыночных отношений от действий, нарушающих их природу и законы функционирования. Другие более осторожны в своих выводах и рекомендациях, признавая, что декриминализация налоговых правонарушений целесообразна, но, все же, допускают на определенный период сохранить за публичной властью регулятивную функцию [2]. Представляется, что правовое назначение рассматриваемого института, его «организационно-юридическое» обеспечение многофункциональны. Поэтому его сущностные черты не могут быть поняты и должным образом оценены вне связи с социальными изменениями, происходящими в обществе, без учета политического и экономического развития, состояния идеологии и морали, тенденций изменения общественных и правовых институтов [3].

Список литературы:

[1] Носенко Л.И. Медиация как альтернативный способ разрешения публично-правовых споров // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 118.

[2] Международная научно- практическая конференция «Актуальные вопросы применения медиации в различных сферах»: сборник научных статей международной научно- практической конференции 19–20 апреля 2018 года. – Ростов-на-Дону: ИП Беспамятов С. В., 2018–102 с.

[3] Борисевич М.М7, Пяткевич И.Н. медиация как процедура урегулирования правовых споров во внесудебном порядке // Юридическая наука. 2023. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mediatsiya-kak-protsedura-uregulirovaniya-pravovyh-sporov-vo-vnesudebnom-poryadke> (дата обращения: 09.06.2026).

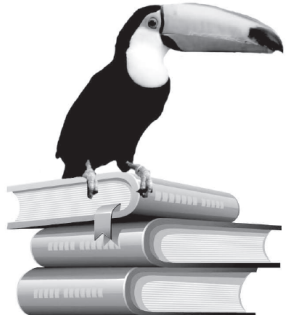
References:

[1] Nosenko L.I. Mediation as an alternative way to resolve public legal disputes//Journal of Russian Law. 2016. № 7. S. 118.

[2] International Scientific and Practical Conference “Topical Issues of the Use of Mediation in Various Fields”: a collection of scientific articles of the international scientific and practical conference on April 19-20, 2018. - Rostov-on-Don: IP Bespamyatnov S.V., 2018-102 p.

[3] Borisevich M.M7, I.N. Pyatkevich mediation as a procedure for settling legal disputes out of court//Legal science. 2023. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mediatsiya-kak-protsedura-uregulirovaniya-pravovyh-sporov-vo-vnesudebnom-poryadke> (дата обращения: 09.06.2026).





ЮРКОМПАНИ
www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.