

НАДЕЖДА ПЕТРОВНА ЧЕРТЕНКОВА

соискатель кафедры административного и финансового права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)

Chertenkova@mail.ru

ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕДИАЦИИ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СПОРА ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА*

Приводятся существующие способы применения медиации в зарубежных странах, выявляются их особенности. Исследуются причины возникновения потребности в применении медиации при разрешении административного спора. В качестве исследовательской задачи определена попытка оценить существующие предпосылки возможности применения данной процедуры при разрешении административного спора в России. Для выполнения поставленной задачи используется сравнительный метод опыта зарубежных стран. На основе рассмотренных примеров сделаны выводы об актуальности и преимуществах данной процедуры по сравнению с уже применяемыми в России способами разрешения административных споров.

Ключевые слова: медиация, государственный орган, должностные лица, административная санкция

В процессе жизнедеятельности между сторонами, которые вступают в различные отношения, зачастую возникают ситуации, которые приводят к спору. Для административных споров характерно то, что они возникают между государственными органами, с одной стороны, и гражданами и субъектами предпринимательской деятельности – с другой. Данные споры – одни из самых трудных правовых институтов в современной юридической практике. Трудность в том, что одной из сторон в таких спорах является власть. В российском законодательстве существует две основные формы разрешения административных споров: досудебный порядок урегулирования спора посредством подачи жалобы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу и судебный – посредством подачи заявления в суд [1]. В результате применения данных способов урегулирования административного спора одна из спорящих сторон в полной мере подтверждает свою правоту, а вторая остается ни с чем.

Несмотря на то что разрешение административных споров обращено в четко процессуальную форму, в настоящее время все чаще поднимается вопрос о применении альтернативных способов разрешения данных споров. Проследив судебную практику разрешения административных споров, можно отметить, что по данной категории дел уже заключаются мировые соглашения, что казалось бы странным в публично-властных отношениях. Статьей 190 Арбитражного процессуального кодекса РФ установлено, что экономические споры, возникающие из административных и иных публичных отношений, могут быть урегулированы сторонами по правилам, установленным в главе 15 настоящего кодекса, путем заключения соглашения или с использованием других примирительных про-

цедур, если иное не установлено федеральным законом. Таким образом, можно констатировать, что по некоторым категориям административных споров возможно применение иных способов урегулирования таких споров, которые принято называть альтернативными. Одним из альтернативных способов урегулирования спора – АРС (англ. *alternative dispute resolution, ADR*) является процедура с участием третьей, нейтральной, беспристрастной, не заинтересованной в данном конфликте стороны – посредника, который помогает сторонам выработать определенное соглашение по спору, при этом стороны полностью контролируют процесс принятия решения по урегулированию спора и условия его разрешения. Такая процедура называется медиацией¹. Медиация эффективно применяется в гражданских правоотношениях, правовой статус данной АРС был закреплен ФЗ Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедура медиации)». Законодательство РФ пока не предусматривает данную форму разрешения споров по административным делам, но в настоящее время ведутся конструктивные дискуссии о возможности применения медиации в сфере административного права, в частности при разрешении налоговых споров². В нашей стране институт разрешения административных споров при участии посредника еще не развит, хотя уже есть определенные предпосылки. Если говорить о налоговых спорах, то 2 июля 2013 года был принят ФЗ № 153-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации». Этот закон был подготовлен на основании предложений ФНС России и предусматривает изменение процедуры досудебного урегулирования налоговых

споров. Основным концептуальным изменением, которое вводится данным законом, является введение обязательной процедуры обжалования до суда всех налоговых споров [2]. Как раз на этой стадии и рассматривается возможность применения процедуры медиации.

В отличие от России в странах Европы уже достаточно давно применяется медиация при разрешении административных споров и уже наработан соответствующий опыт, который можно взять за основу и попытаться проецировать его как выработку дополнительной альтернативной процедуры разрешения споров, возникающих при участии государственных органов.

В большинстве стран альтернативы судебному рассмотрению административных споров используются в определенных областях, в частности при принудительном отчуждении с уплатой компенсации, при заключении субподрядного договора по оказанию услуг общественного характера, по публичным контрактам в целом, при выплате компенсаций жертвам несчастных случаев, в случаях борьбы против неравенства, по вопросам градостроительства, административных санкций, по экологическим и налоговым спорам, дополнениям и изъятиям разрешений и лицензий [3]. Так, в некоторых странах (Литва, Бельгия, Англия, Мальта, Испания, Нидерланды) были приняты общие системы альтернативного разрешения споров. Эти системы позволяют любому органу государственной власти пользоваться в соответствующих случаях процедурой АРС. Литва предлагает пример общей системы для внесудебного урегулирования административных споров, позволяющей истцам, за исключением нескольких случаев, выбирать на начальном этапе между судебным и внесудебным путем разрешения дела. В Бельгии Закон о медиации 2005 года относится ко всем типам медиации, включая административные споры. Публичные организации могут заключать соглашения о медиации в случае, предусмотренном законом или указом, изданным Советом министров. Также обсуждается вопрос о получении представителями власти в соответствии с установленным внутренним порядком полномочий для участия в процедуре медиации. Медиация может применяться в случае рассмотрения вопросов об административных санкциях к несовершеннолетним не старше 16 лет, перед применением санкций муниципальный орган должен осуществить процедуру медиации. Закон о муниципальных образованиях предусматривает, что муниципалитеты могут применять процедуру медиации в случае нарушения установленных муниципальных правил, влекущих за собой применение административных правил. Если медиация оказывается успешной, то компетентный административный орган вправе смягчить санкцию. В Англии принята политика стимулирования разрешения административных спо-

ров, прежде всего через создание трибуналов, медиации, предписанной судом, и расширения медиативных функций омбудсмена. На Мальте каждое министерство обязано создать офис, целью которого будет оказание помощи в разрешении споров между индивидуумами и правительственные департаментами, находящимися в сфере компетенции министерства. В Венгрии Актом по общим правилам административной процедуры предусмотрено, что если характер дела позволяет, административные власти до вынесения решения сначала должны попытаться достичь соглашения между заинтересованными сторонами. Если попытка удаётся, административные власти утверждают соглашение и включают его в свое решение. Испания установила основы регулирования применимости разрешения административных споров, достигаемого посредством переговоров. Основами установлено, что органы государственной власти могут заключать различные виды соглашений, урегулирований или контрактов со сторонами согласно частному праву или публичному праву при условии, что они не будут противоречить судебной процедуре или касаться дел, не подлежащих урегулированию по соглашению сторон, и дел, имеющих публичный интерес. В Нидерландах медиация в административных спорах применяется в основном в случаях пересмотра судебных решений по применению Акта об общих принципах административного права, в налоговых спорах, также была применена в сфере погашения долгов, где судебные исполнители могут обсуждать условия выплат с должником [3].

Приведенные примеры говорят о том, что в Европе широко применяется процедура медиации при разрешении административных споров. Так, согласно Рекомендации 9-го Комитета министров Совета Европы 5 сентября 2001 года «Об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами», средства, альтернативные судебным разбирательствам, должны быть разрешены или в отношении всех дел, или отдельных дел, подпадающих под соответствующую категорию, в частности в отношении дел, связанных с индивидуальными административными актами, контрактами, гражданской ответственностью и в целом с требованиями, касающимися определенной суммы денег. Таким образом, Европейский совет также способствует развитию альтернативной процедуры разрешения споров.

Анализ зарубежной практики позволяет сделать вывод о том, что споры, по которым применяется медиация, – это преимущественно те, в которых должны быть разрешены множественные проблемы, где вопросы сложны и поддаются урегулированию путем переговоров, где нет единственного правильного решения и стороны желают поддержать или нуждаются в поддержке

продолжающихся отношений, споры с незначительным собственно правовым содержанием, не требующие интерпретации правовых норм, наложения санкций за злоупотребление властью, признания публичного интереса или принудительного осуществления гражданских свобод.

Ценное преимущество медиации в том, что эта процедура позволяет расширить предмет спора, который обычно узко определяется перед государственными органами и судами или объединяет другие конфликты или уровни конфликта [3].

Рассматривая достижения зарубежных стран в применении медиации для разрешения административных споров, можно констатировать тот факт, что альтернативный способ разрешения спора, с участием посредника, уже заслужил признание в Европе и дает положительные результаты. В России также существует множество вопросов, вытекающих из административно-правовых отношений, требующих не фор-

мального подхода или «сложившейся судебной практики», которые зачастую применяются государственными органами и должностными лицами, наделенными властными полномочиями, а индивидуального подхода и всестороннего изучения ситуации. Поэтому введение в административный процесс беспристрастного, независимого участника позволит сторонам спора решить его на взаимовыгодных условиях или хотя бы в процессе обсуждения, разрешить разногласия путем переговоров, тем самым уменьшив конфликт интересов, который на данный момент наблюдается между государственными органами и гражданами, субъектами предпринимательской деятельности. Урегулирование разногласий с помощью медиативного подхода может стать залогом повышенной эффективности работы государственных органов в целом, что, в свою очередь, приведет к уменьшению количества административных споров.

* Работа выполнена при поддержке Программы стратегического развития ПетрГУ в рамках реализации комплекса мероприятий по развитию научно-исследовательской деятельности на 2012–2016 гг.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Медиация [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ru.wikipedia.org/wiki/>

² Медиация в публично-правовых отношениях [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mosmediator.narod.ru/index/0-34>

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография. М.: РУДН, 2009. 692 с.
2. Шамликашвили Ц. Медиативный подход к налоговым спорам [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/ia/opinion/shamlikashvili/6/>
3. Шварц О. Краткое изложение Сборника лучших европейской практики по внесудебному рассмотрению споров между органами государственной власти и частными лицами – ответы на вопросы бенефициара [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mediators.ru/rus/about_mediation/literature/text24

Chertenkova N. P., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

ASSESSMENT OF POSSIBILITY TO APPLY MEDIATION PROCEDURES IN ADMINISTRATIVE DISPUTE SETTLEMENT

The concept of mediation and possibility of its application are considered. Characteristic features of mediation procedures are revealed. The causes of growing demand for mediation procedures' employment during administrative dispute resolutions are studied. One of the research tasks is to assess existing prerequisites for mediation procedures' introduction and use on the territory of the Russian Federation. To realize the goal of the research a comparative analysis normally used in foreign countries is employed. Conclusions on the significance of mediation procedures for national practice in administrative dispute settlements and their advantages, if compared with the methods already introduced on the territory of the Russian Federation, are drawn.

Key words: mediation, government body, officials, administrative sanction

REFERENCES

1. Zelentsov A. B. *Administrativno-pravovoy spor: voprosy teorii: Monografiya* [Administrative and legal dispute: theory questions: Monograph]. Moscow, RUDN Publ., 2009. 692 p.
2. Shamlashvili Ts. *Meditativnyy podkhod k nalogovym sporam* [Mediation approach to tax disputes]. Available at: <http://www.garant.ru/ia/opinion/shamlikashvili/6/>
3. Shwarts O. *Kratkoe izlozhenie Sbornika luchshey evropeyskoy praktiki po vnesudebnomu rassmotreniyu sporov mezhdu organami gosudarstvennoy vlasti i chastnymi litsami – otvety na voprosy benefitsiara* [A summary compilation of the best European practices on extrajudicial consideration of disputes between the public authorities and private persons – the answers to the questions of the beneficiary]. Available at: http://mediators.ru/rus/about_mediation/literature/text24