

Альтернативные формы внесудебного разрешения административных споров

А.С. Мендель

Департамент городского имущества города Москвы, г. Москва

В статье рассматриваются альтернативные способы разрешения административных споров в России, основное внимание уделено медиации и внесудебным административным трибуналам. Освещены преимущества и недостатки каждого из методов. В контексте медиации обсуждается роль медиаторов и изменения в законодательстве, усиливающие требования к их квалификации. В контексте административных трибуналов анализируются потенциал и сложности их внедрения в российскую правовую систему. Исследование показывает, что, несмотря на определенные трудности, альтернативные способы могут способствовать ускорению разрешения споров, снижению нагрузки на судебную систему и улучшению общего восприятия правосудия в обществе.

Ключевые слова: медиация, административные споры, альтернативное разрешение споров, административные трибуналы, законодательные изменения, правовая система.

Невозможность разрешения административного спора посредством механизмов производства по административным жалобам порождает потребность в поиске иных способов разрешения спора. Самым популярным и привычным, но не единственным из таких способов является судебное разбирательство.

Существует целый ряд альтернативных способов внесудебного разрешения административных споров, имеющих различные преимущества в зависимости от сложившихся обстоятельств. К преимуществам относятся:

1) приближение администрации к общественности путем исключения антагонизма между сторонами спора и тем самым обеспечение более целесообразного решения по некоторым видам споров;

2) скорость достижения решения;

3) минимальная формальность, снижающая процедурную гибкость;

4) корректный и дружественный характер процедуры;

5) обращение к экспертам;

6) возможность урегулирования спора на основе принципов справедливости,

а не только в соответствии со строгими правовыми нормами;

7) процедурная экономия [10, с. 9].

Опыт применения альтернативных способов разрешения споров в различных отраслях права довольно богат и разнообразен, особенно это касается сферы гражданско-правовых отношений.

В то же время применение таких способов для разрешения административных споров сопряжено с рядом проблем. Одна из проблем заключается в том обстоятельстве, что зачастую осуществление государственного управления сопряжено с участием публичной администрации в гражданско-правовых отношениях. В этом случае возникает проблема разграничения административных и гражданских споров в связи с наличием имущественных отношений, основанных на властных отношениях, регулируемых публичным правом. Также возникают отношения на стыке правовых отраслей, но в то же время Гражданским кодексом Российской Федерации установлено ограничение на применение гражданского законодательства к имущественным отношениям, основанным на властном подчинении, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям [1].

Отношениями на стыке гражданского и административного права является осуществление закупок на основании Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон № 44-ФЗ).

Члены комиссии по осуществлению закупок заказчика рассматривают заявки на участие в закупке на основании ч. 5 ст. 49 закона № 44-ФЗ и принимают решение о признании заявки соответствующей извещению или об отклонении заявки [4].

Согласно ст. 105 закона № 44-ФЗ участник вправе обжаловать действия (бездействия) заказчика в судебном порядке или заявить в контрольный орган в сфере закупок. Данный закон позволяет, в частности, обжаловать участнику закупки решение заказчика об отклонении заявки на участие в закупке.

Детальное описание процедуры проведения электронного аукциона, преобладание императивных норм, очевидно неравное положение заказчика и участника закупки, полное отстранение участников от процедуры формирования извещения, рассмотрения заявок заказчиком, наличие процедуры обжалования действий (бездействий) заказчика в административном порядке сигнализируют о наличии доминирующего административного элемента в отношениях между заказчиком и участником закупки в рамках закона № 44-ФЗ.

В то же время после завершения закупочной процедуры в отношениях между заказчиком и подрядчиком (поставщиком) начинают доминировать нормы гражданско-правового характера, но конкуренция административного и гражданского права в рамках закупочной

деятельности продолжает сохраняться и в последующем взаимодействии сторон государственного контракта.

Примером может служить ситуация, складывающаяся при конфликте между заказчиком и подрядчиком, возникшем в результате ненадлежащего исполнения подрядчиком контракта по сложному текущему или капитальному ремонту объекта. Если подрядчик исполнил контракт только отчасти, допустив ряд нарушений в качестве осуществляемых работ, при этом у заказчика нет возможности собственными силами оценить объем выполненных работ, а бюджет заказчика не предусматривает расходы на привлечение сторонних экспертов для независимой оценки предъявленного исполнения обязательства, то возникает риск возникновения сразу двух споров: гражданско-правового спора по вопросу оплаты фактически выполненных работ и административно-правового спора по вопросу неэффективного расходования бюджетных средств (как при оплате выполненных работ без достаточно качественной их оценки, так и при уплате в судебном порядке неустойки за неоплату фактически выполненных работ).

Возможность устранения описанного конфликта посредством применения альтернативных способов разрешения споров в рамках гражданских отношений могла бы предотвратить возникновение целого ряда административных споров, но этот путь фактически блокирован нормами административного права.

Кроме того, вопрос использования альтернативных способов разрешения спора в административном праве является дискуссионным.

Ряд специалистов принципиально отрицают возможность применения альтернативных процедур по административным делам, обуславливая эту позицию спецификой административных отношений.

С одной стороны, данная позиция имеет право на существование. Органы государственной власти должны согласовывать свою деятельность с публичным интересом и руководствоваться им, отстаивать публичный интерес в отношениях с другими субъектами, в том числе в административных спорах. В совершенной картине мира каждое решение органа государственной власти – отражение интереса всего общества в целом. В этой призме использование альтернативных методов разрешения спора, предполагающих поиск компромисса между участниками конфликтного правоотношения, выглядит недопустимым, т. к. может привести к некоторому ущемлению публичного интереса.

С другой стороны, ошибочно было бы предполагать, что все действия и решения органов государственной власти и должностных лиц во всех случаях являются в полной мере отражением публичного интереса. В действительности, как уже отмечалось ранее, деятельность публичной администрации не лишена недостатков, обусловленных человеческим фактором, например таких, как случайные ошибки или

использование служебного положения должностными лицами в личных интересах.

К тому же перечисленные ранее преимущества альтернативных способов разрешения споров вполне соотносятся с общественными интересами, в связи с чем сторонники противоположной позиции считают применение альтернативных процедур не просто возможным, а даже желательным.

До недавнего времени применение процедуры медиации в рамках разрешения административно-правовых споров российским законодательством не было предусмотрено.

Реформа 2019 г. значительно расширила сферу применения Федерального закона от 27.07.2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (далее – закон о медиации), дополнив ст. 2 данного закона и включив в предмет его регулирования отношения, связанные с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений [3].

Закон о медиации определяет медиацию как «способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения».

Законодатель определил ряд принципов, на основе которых проводится процедура медиации:

- 1) взаимное волеизъявление сторон,
- 2) добровольность,
- 3) конфиденциальность,
- 4) сотрудничество,
- 5) равноправие сторон,
- 6) беспристрастность и независимость медиатора.

Стороны конфликта могут прибегнуть к медиации как до передачи спора в суд, так и уже в процессе рассмотрения судом до момента принятия решения по спору.

Ключевую роль в процедуре медиации занимает медиатор, который может быть как профессиональным, так и непрофессиональным. Требования к непрофессионалам минимальные – достаточно достигнуть восемнадцати лет, быть дееспособным и не иметь судимости.

Институт непрофессиональной медиации постепенно вымирает в связи со своей невостребованностью и возможными злоупотреблениями со стороны непрофессиональных медиаторов. Так, с 2019 г. медиативное соглашение в случае его нотариального удостоверения имеет силу исполнительного листа. Данная норма касалась медиативных соглашений, достигнутых в результате процедуры медиации с привлечением как профессионального, так и непрофессионального медиатора. К данной норме с самого начала

юридическое сообщество отнеслось с опасениями, которые в результате подтвердились, и законодателю пришлось в середине 2021 г. внести поправки в «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате», оставив возможность удостоверения медиативных соглашений только с участием профессиональных медиаторов [5].

Попытки ужесточить требования к медиаторам и исключить из закона институт непрофессиональной медиации осуществляются еще с 2020 г. Министерством юстиции Российской Федерации был подготовлен проект нового федерального закона «Об урегулировании споров с участием посредника (медиации) в Российской Федерации», который не получил дальнейшего развития в том числе в связи с серьезной критикой ряда его положений со стороны профессионального сообщества, но уже в этом проекте институт непрофессиональной медиации отсутствует [9].

Можно предположить, что обсуждаемый институт так или иначе исчезнет в ближайшем будущем, т. к. его существование подвергает риску репутацию всей процедуры медиации и профессиональных медиаторов, в частности, в связи с низкими требованиями к непрофессиональным медиаторам.

Ужесточение требований к фигуре медиатора может поспособствовать повышению доверия к процедуре как у всего общества, так и у субъектов административных споров в особенности, т. к. публичный и частный интересы, являющиеся объектами административного конфликта, зачастую являются особо чувствительными в связи со спецификой административных правоотношений.

Помимо расширения действия закона о медиации в 2019 г. Федеральным законом от 26.07.2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» рядом статей был дополнен Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [2].

КАС РФ регулирует применение медиации в случае передачи административного спора на рассмотрение в суд, причисляя медиацию к виду примирительных процедур, и ограничивает возможность применения медиации по ряду споров, например, об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

В отношении медиации, урегулированной нормами КАС РФ, нельзя не сказать о внесудебном разрешении административного спора, т. к. данная процедура является частью судебного примирения сторон, когда дело уже передано на рассмотрение в суд, и суд играет важную роль в процедуре медиации.

В то же время в законе о медиации указан предмет регулирования закона, он в большей степени нацелен на применение процедуры медиации в рамках досудебного урегулирования конфликта и не содержит запрета на такое урегулирование в отношении административных споров. Поэтому, с теоретической и практической точек зрения, мы можем говорить о возможности разрешения административных споров посредством медиации во внесудебном порядке.

Практика применения медиации в рамках административных правоотношений развивается очень осторожно в связи со спецификой самих отношений и скептицизмом, сложившимся у специалистов данной отрасли права, отмечающих либо неразвитость внесудебного административного примирения [7, с. 9], либо невозможность его применения в принципе.

Однако мы фактически наблюдаем рост заинтересованности сторон в разрешении административных споров посредством применения процедуры медиации, особенно в налоговой отрасли.

Споры о взыскании обязательных платежей и санкций являются разновидностью административных споров. Именно в части разрешения такого рода конфликтов медиация представляется эффективным и перспективным инструментом, что в последнее время все чаще отмечается учеными и специалистами налогового ведомства.

Перспектива использования медиативных процедур с налогоплательщиками во внесудебном порядке в 2020 г. стала темой публичных обсуждений, в которых принял участие руководитель Управления ФНС России по Санкт-Петербургу А.В. Гнедых [8].

Практика использования медиации по налоговым правоотношениям начала складываться с заключения соглашения между межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы России № 21 по Санкт-Петербургу и обществом с ограниченной ответственностью «Риф» (до реорганизации общество с ограниченной ответственностью «Таллер»). Стороны обратились к медиатору, т. к. со стороны юридического лица налоговым органом были выявлены риски неуплаты налогов. Результатом работы с независимым посредником стала договоренность между юридическим лицом и государственным органом, устранившая риски обеих сторон.

Процедура медиации в рамках разрешения налоговых споров выгодна как для налогоплательщика, так и для налогового органа, а также обладает общественно-полезным эффектом по ряду причин:

1) сокращение издержек налогового органа, связанных с проведением проверок налогоплательщика и мероприятий, направленных на взыскание недоимки [8];

2) реальный способ получения недоимки, без необходимости в розыске имущества в ходе исполнительного производства;

- 3) сокращение судебных издержек сторон конфликта;
- 4) скорость и бесконфликтность урегулирования спора;
- 5) возможность предусмотреть наиболее комфортный вариант уплаты недоимки для налогоплательщика, что положительно сказывается на распределении налоговой нагрузки;
- 6) устранение репутационного ущерба налогоплательщика;
- 7) сохранение субъекта предпринимательской деятельности в экономике страны;
- 8) создание положительного образа налогового органа в публичном сознании как договороспособного субъекта.

Несмотря на то что медиация как способ разрешения публичных споров – инструмент новый, и публичная администрация только начинает осторожно вводить его в практику, уже высказывается мнение о целесообразности разработки процедуры онлайн-медиации и ее применения в отношении публичных споров [6].

Хотя нормативно институт онлайн-медиации не урегулирован, он фактически существует на практике, несмотря на то, что такой формат разрешения споров связан с рядом проблем, главная из которых заключается в обеспечении принципа конфиденциальности. Если каждая из сторон и сам медиатор не являются специалистами в IT-сфере, то обеспечение тайны процедуры медиации становится затруднительным, т. к. никто из участников не может быть уверен в безопасности платформы, на базе которой проводится процедура, и в лучшем случае участники медиации просто доверяют платформе, не имея возможности каким-либо образом проверить ее надежность и добросовестность.

По нашему мнению, публичная администрация только в процессе перехода на электронное государственное управление и пока не готова к переходу к онлайн-процедуре медиации. Этому институту еще предстоит завоевать доверие публичных субъектов, как когда-то он завоевал доверие в частно-правовой среде.

В целях цифровизации процедуры медиации полагаем необходимым создать новую сферу лицензируемой деятельности по оказанию содействия в проведении онлайн-медиации.

Существует еще один внесудебный способ разрешения административных споров, до настоящего времени нереализованный в России. Институт административных трибуналов существует в Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, Канаде и ряде других стран. Идея административного трибунала состоит в образовании внесудебного органа, уполномоченного на разрешение административных споров в определенной отрасли государственного управления, требующей специальных знаний. Богатый опыт деятельности трибуналов имеет Великобритания. Там трибуналы стали привычной частью системы разрешения споров. Оставаясь

квазисудебными независимыми органами, трибуналы занимают промежуточное место между судебной системой и публичной администрацией, отличаясь от судов меньшим процессуальным формализмом и большей дешевизной процесса.

Идея полноценной системы административных трибуналов как альтернативы судам (или даже как замены судов по публичным спорам) на данный момент видится слишком радикальной, поэтому можно рассмотреть институт трибунала в качестве добровольного альтернативного способа разрешения споров.

Институт административного трибунала имеет целый ряд преимуществ:

1. Члены трибунала обычно являются узконаправленным специалистами, что позволяет им быстрее вникнуть в суть спора и принять решение, исходя из своего богатого опыта и знаний в определенной отрасли; руководство процедурой осуществляет председатель трибунала в лице опытного юриста, отвечающего за правовую сторону разрешения конфликта.

2. Узкая специализация трибунала позволяет его членам накапливать опыт разрешения схожих споров, тем самым повышая эффективность органа.

3. Специализация трибунала позитивно влияет на единообразие правоприменительной практики.

Разрешение спора административным трибуналом может стать хорошей альтернативой процедуре медиации в сфере разрешения публичных споров.

Предлагается построить систему административных трибуналов на схожих с процедурой медиации началах взаимного волеизъявления, добровольности, сотрудничества, равноправия сторон, беспристрастности и независимости членов трибунала.

Оптимальный состав трибунала, по нашему представлению, должен включать двух отраслевых специалистов и председателя трибунала в лице юриста. Для снижения рисков коррупционных факторов и личной заинтересованности членов трибунала в рамках рассмотрения особо сложных и дорогих споров возможно увеличение количество членов трибунала, но целесообразность такого увеличения должна быть оценена участниками конфликта, т.к. это неизбежно приведет к удорожанию процесса.

Приведем ряд выгодных для субъектов публичных правоотношений отличий процедуры рассмотрения спора административным трибуналом от процедуры медиации:

– члены трибунала должны быть профессионалами в той отрасли, в которой специализируется трибунал;

– административный трибунал – коллективный орган, что позволяет учесть мнение сразу нескольких специалистов относительно

рассматриваемого спора и разрешить конфликт, рассмотрев его с разных сторон;

– объективность и независимость коллективного органа обеспечить проще, т.к. если у одного из членов трибунала будет личная заинтересованность, его коллеги смогут компенсировать эти риски.

Описанные преимущества должны положительно сказаться на доверии субъектов административных правоотношений к данному способу разрешения споров. Кроме того, административные трибуналы способны рассматривать споры не только в сфере налогообложения, но и, например, в сфере контроля и надзора за осуществлением предпринимательской деятельностью.

Принимая во внимание исторически обусловленную негативную коннотацию термина «трибунал», полагаем возможным в отношении описываемого института использовать термин «административная коллегия».

Таким образом, дальнейшее развитие и совершенствование альтернативных форм разрешения административных споров требует проведения дополнительных исследований, а также разработки новых методов и подходов к урегулированию конфликтов.

Альтернативные формы внесудебного разрешения административных споров представляют собой важный инструмент, способствующий ускорению процесса разрешения конфликтов, снижению нагрузки на судебную систему и повышению уровня доверия граждан к органам публичной власти. Внедрение альтернативных способов разрешения административных споров имеет ряд преимуществ, позволяющих учесть права и обязанности всех субъектов правоотношений, полноценно осуществлять контроль и надзор за осуществлением предпринимательской деятельности.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 06.04.2024 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 193-ФЗ (ред. от 26.07.2019 г.) «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 14.02.2024 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.03.2024 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 г. № 4462-1) (ред. от 24.07.2023 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

6. Арзуманова Л.Л. Онлайн-медиация как одна из альтернативных форм урегулирования публично-правового спора // Право и цифровая экономика. 2021. № 4 (14) // СПС «КонсультантПлюс».

7. Махина С.Н. Примирение сторон в административном судопроизводстве: новое в законодательстве, теории и практике // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 4. С. 5–11.

8. Медиация – новое слово в налоговой контроле // Официальный сайт Федеральной налоговой службы [Электронный ресурс]. URL: http://www.nalog.gov.ru/rn78/news/activities_fts/10194093/?ysclid=lf9pbkg8gl808181178 (дата обращения: 21.04.2024).

9. Проект федерального закона «Об урегулировании споров с участием посредника (медиации) в Российской Федерации». Подготовлен Министерством юстиции Российской Федерации // Адвокатская газета [Электронный ресурс]. URL: http://www.advgazeta.ru/upload/medialibrary/3a9/Zakon_o_mediatsii_ot_MinYUsta.pdf?ysclid=lfcf718bko492696087 (дата обращения: 17.03.2024).

10. Шевчук П.П. Медиация в административных спорах // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 4. С. 240–246.

Об авторе:

МЕНДЕЛЬ Анна Сергеевна – главный специалист 2 судебного отдела Управления правового обеспечения в жилищной сфере Департамента городского имущества города Москвы (125993, г. Москва, 1-й Красногвардейский проезд, д. 21, стр. 1); e-mail: annamendel@mail.ru

Alternative forms of out-of-court settlement of administrative disputes

A.S. Mendel

Moscow Department of City Property, Moscow

This article examines alternative methods for resolving administrative disputes in Russia, focusing on mediation and extrajudicial administrative tribunals. The advantages and disadvantages of each method are discussed. Within the context of mediation, the role of mediators and legislative changes that strengthen their qualification requirements are explored. Regarding administrative tribunals, their potential and the complexities of their implementation into the Russian legal system are analyzed. The study indicates that despite certain challenges, alternative methods can contribute to speeding up dispute resolution, reducing the burden on the judicial system, and improving the public perception of justice.

Keywords: *mediation, administrative disputes, alternative dispute resolution, administrative tribunals, legislative changes, legal system.*

About author:

MENDEL Anna – chief specialist of the 2nd judicial department of the Department of legal support in the housing sector of the Moscow Department of city property (125993, Moscow, 1st Krasnogvardeisky pr., 21 srt. 1), e-mail: annamendel@mail.ru

Мендель А.С. Альтернативные формы внесудебного разрешения административных споров // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2024. № 3 (79). С. 47–57.

Статья поступила в редакцию 14.05.2024 г.

Подписана в печать 23.09.2024 г.