

**ПРИМИРИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ  
В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ:  
ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ  
ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**М. К. Мелаев**

*Воронежский государственный университет*

**CONCILIATION PROCEDURES  
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS:  
HISTORY OF THE DEVELOPMENT  
OF PROCEDURAL LEGISLATION**

**M. K. Melayev**

*Voronezh State University*

**Аннотация:** рассматривается история введения, становления и развития примирительных процедур в российском административном судопроизводстве, проводится анализ положений процессуального законодательства и иных нормативных правовых актов, устанавливающих правила проведения примирительных процедур.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, примирение, примирительные процедуры, судебное примирение, судебный примиритель, медиация, переговоры, посредничество.

**Abstract:** the article examines the history of the introduction, formation and development of conciliation procedures in Russian administrative proceedings, analyzes the provisions of procedural legislation and other normative legal acts establishing the rules for conducting conciliation procedures.

**Key words:** administrative proceedings, reconciliation, conciliation procedures, judicial conciliation, judicial conciliator, mediation, negotiations, mediation.

Для разрешения (урегулирования) споров, вытекающих из административных или иных публичных правоотношений, существуют различные механизмы. Если же административный или судебный порядки разрешения данной категории споров являются традиционными, то новый способ – примирительные процедуры. Как и любой другой, конфликт публично-правового характера может быть либо урегулирован, либо разрешен. «Разрешение спора о праве всегда представляет собой властный акт третьего лица, указывающий на действительного обладателя нарушенного права, правонарушителя, а также меру ответственности за правонарушение и действия, которые должен совершить субъект, нарушивший право (или воздержаться

от их совершения). Урегулирование предполагает взаимные уступки сторон правового конфликта и имеет договорную основу»<sup>1</sup>.

Примирение сторон как способ урегулирования споров применяется давно, однако данный институт в различных видах судопроизводства (арбитражном, гражданском и др.) развивался по-разному. Применительно к административному судопроизводству примирительные процедуры появились значительно позже и имели весьма ограниченное правовое регулирование. Применение примирительных процедур как средства урегулирования публично-правовых споров в российском процессуальном поле

<sup>1</sup> Михайлова Е. В. Виды примирительных процедур по российскому законодательству // Пролог: журнал о праве. 2023. № 1 (37). С. 65.

открывает новые возможности и вполне встраивается в общую мировую тенденцию<sup>2</sup>.

Первый шаг в пользу введения примирительных процедур был сделан в 2001 г. Комитетом министров Совета Европы, который принял Рекомендации под названием «Государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами»<sup>3</sup>, в которой содержались различные виды процедур, направленных на урегулирование правовых конфликтов по административным делам.

Как отмечает С. Ф. Афанасьев, «сама по себе Рекомендация не содержит каких-либо принципиально новых новелл, а, скорее, является систематизацией опыта в данной сфере, который был накоплен континентальными европейскими странами в течение последних ста лет в связи с появлением административных судов, административного процесса, развитием различных альтернативных способов улаживания юридических казусов»<sup>4</sup>. Данный документ не носил обязательный характер, по этой же причине на его имплементацию в российское национальное законодательство ушло не одно десятилетие. В этом документе содержались правила применения примирительных процедур, в том числе принципы, виды примирительных процедур, критерии к спорам, которые могут быть предметом примирительных процедур, и др.

Рекомендации Комитета министров Совета Европы не сразу были закреплены в российском законодательстве, а Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с уча-

стием посредника (процедуре медиации)»<sup>5</sup> не распространялся на дела, возникающие из публичных правоотношений, которые рассматривались в порядке Гражданского процессуального кодекса РФ<sup>6</sup>.

Важный шаг в пользу установления института примирения сторон в российском административном судопроизводстве был сделан в 2015 г. принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), который установил возможность примирения сторон, однако изначально в нем не предусматривались правила проведения примирительных процедур в рамках административного судопроизводства.

Существенные изменения в законодательстве произошли в 2019 г.: были приняты поправки в процессуальные и материальные законодательные акты, ставшие важным шагом в развитии института примирительных процедур, в том числе в административном судопроизводстве. В их числе Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>7</sup> и др. Данные изменения были оценены как реформирование, происходящее уже в самой «процессуальной революции»<sup>8</sup>.

Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» затрагивает нормы не только КАС РФ, но и другие законодательные акты, такие как Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)». Все законодательные изменения направлены на расширение правовых воз-

<sup>2</sup> См.: Махина С. Н. Примирение сторон в административном судопроизводстве : новое в законодательстве, теории и практике // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 4. С. 7.

<sup>3</sup> Рекомендация от 5 сентября 2001 г. (2001) 9 Комитета министров государствам-членам об альтернативных судебных разбирательствах разрешения споров между административными органами власти и частными лицами ; Рекомендация от 18 сентября 2002 г. (2002) 10 Комитета министров Совета Европы относительно медиации по гражданским делам. URL: <https://www.coe.int/ru/web/portal/home> (дата обращения: 30.09.2023).

<sup>4</sup> Афанасьев С. Ф. К вопросу о применении примирительных процедур в административном судопроизводстве (в том числе с использованием электронных технологий) // Цивилистика: право и процесс. 2020. № 1 (9). С. 64.

<sup>5</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4162.

<sup>6</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 20.11.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>7</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30. Ст. 4099.

<sup>8</sup> Гриценко В. В. Судебный примиритель в административном судопроизводстве : особенности правового статуса // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2020. № 2 (41). С. 149.

возможностей урегулирования споров путем применения примирительных процедур.

Кроме того, был принят Федеральный конституционный закон от 26 июля 2019 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” в связи с совершенствованием примирительных процедур»<sup>9</sup>, что стало логическим продолжением процессуальной реформы и создало условия для функционирования нововведенной процедуры под названием «судебное примирение».

В связи с принятием упомянутых законодательных поправок в российское административное судопроизводство были введены новые подинституты, правовые категории и конструкции<sup>10</sup>, как то:

- примирительные процедуры;
- принципы примирения сторон;
- право сторон на выбор примирительной процедуры, посредника;
- соглашение сторон о проведении;
- переговоры;
- судебное примирение;
- судебный примиритель;
- медиация;
- результаты примирительных процедур и др.

Статья 137.3 КАС РФ устанавливает условно три вида примирительных процедур: переговоры, медиация и судебное примирение. Необходимо обратить внимание на то, что к переговорам, как к виду примирительной процедуры, процессуальный закон не устанавливает каких-либо требований, условия проведения переговоров определяются сторонами самостоятельно (ст. 137.4 КАС РФ), тогда как процедуры медиации (ст. 137.5 КАС РФ) и судебного примирения (ст. 137.6 КАС РФ) имеют весьма детальную правовую регламентацию. Кроме того, переговоры не следует понимать только как вид примирительной процедуры, в некоторых случаях переговоры могут выступать как форма диалога между сторонами и проводиться как самостоятельно, так и в рамках других процедур. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 137.6 КАС РФ право вести переговоры со сторонами дела предоставляется судебному примирителю в рамках проводимой им процедуры судебного примирения. Кроме того, перечень примирительных про-

цедур остается открытым, и стороны могут выбрать иные виды при условии, что они не будут противоречить федеральному закону. Медиация и судебное примирение, на наш взгляд, представляют собой два разных способа урегулирования спора прежде всего в силу различающихся правовых статусов, профессиональных качеств и процессуальных возможностей. Рассмотрим их особенности подробнее.

Итак, ст. 137 КАС РФ содержит отсылочную норму на Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», в соответствии с которым медиаторы могут осуществлять свою деятельность на профессиональной и непрофессиональной основе. Осуществлять деятельность медиатора на непрофессиональной основе может лицо, достигшее возраста 18 лет, обладающее полной дееспособностью и не имеющее судимости. К медиаторам, осуществляющим свою деятельность на профессиональной основе, предъявляются следующие требования: достижение возраста 25 лет, наличие высшего образования, а также дополнительного профессионального образования по вопросам проведения процедуры медиации<sup>11</sup>. Особое внимание привлекают судьи, прибывающие в отставку, которые могут осуществлять деятельность медиатора на профессиональной основе, список которых ведется советами судей субъектов РФ.

Судебное примирение представляет собой качественно новую конструкцию урегулирования спора, главной фигурой в которой выступает судья в отставке. Порядок проведения судебного примирения устанавливается Кодексом административного судопроизводства РФ и регламентом судебного примирения, утверждаемым Верховным Судом РФ. Такое право Верховный Суд РФ получил после принятия Федерального конституционного закона от 26 июля 2019 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” в связи с совершенствованием примирительных процедур», в соответствии с которым Пленум

<sup>9</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30. Ст. 4096.

<sup>10</sup> См.: Махина С. Н. Указ. соч. С. 6.

<sup>11</sup> Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в области медиации (медиатор)»: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15 декабря 2014 г. № 1041н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 30.

Верховного Суда РФ утверждает Регламент проведения судебного примирения<sup>12</sup> и список судебных примирителей.

Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2020 г. № 1 был принят Список судебных примирителей<sup>13</sup>. В него вошел 341 судья в отставке, и применительно к одному субъекту РФ их число составляет 3–5 судебных примирителей. Важно обратить внимание на то, что в юридическом сообществе данный список вызвал обоснованную критику. Как отмечают Е. С. Трезубов и Е. Г. Исакова, «такое количество судебных примирителей недопустимо мало, списки судебных примирителей должны быть в каждом суде первой и, вероятно, апелляционной инстанции...»<sup>14</sup>. Сложно не согласиться с данной точкой зрения, поскольку имеющиеся положения свидетельствуют о концентрации судебных примирителей только в больших городах, как привило в столицах субъектов Федерации. К примеру, четверо из пяти судебных примирителей по Воронежской области находятся в г. Воронеже, и только один – в пгт Анне.

Сопоставление двух видов посредников – медиатора и судебного примирителя – показывает явные преимущества одного над другим, а именно:

– во-первых, судья, пребывающий в отставке, представляет собой специалиста в области права, опытного практикующего юриста, в то же время медиатором, осуществляющим свою деятельность на профессиональной основе, может быть лицо, достигшее возраста 25 лет, имеющее высшее образование и дополнительное образование по вопросам применения процедуры медиации, что не предполагает обязательного наличия юридического образования (за исключением судей, осуществляющих деятельность медиаторов на профессиональной основе);

– во-вторых, если судебный примиритель вправе знакомиться с материалами административного дела с согласия суда, давать рекомендации сторонам и осуществлять иные дей-

ствия для скорейшего урегулирования спора, то для медиатора установлен прямой запрет на оказание правовой помощи сторонам, кроме того, ч. 2 ст. 137.5 КАС РФ устанавливает перечень административных дел, которые не могут быть урегулированы путем применения медиации;

– в-третьих, процедура медиации может быть проведена как на платной, так и на бесплатной основе, в то же время процедура судебного примирения сторонами не оплачивается. Порядок и условия оплаты труда судей, пребывающих в отставке и осуществляющих функции судебных примирителей, определяются Правительством РФ в постановлении Правительства РФ от 14 апреля 2020 г. № 504 «Об утверждении Правил оплаты труда судей, пребывающих в отставке и осуществляющих функции судебных примирителей»<sup>15</sup>.

Таким образом, интенсификация законодательства о примирительных процедурах в административном судопроизводстве говорит об их актуальности. Примирительные процедуры призваны способствовать решению задачи, обозначенной в ч. 5 ст. 3 КАС РФ – мирному урегулированию споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и снижению нагрузки на судебную систему. Однако для эффективного применения примирительных процедур при урегулировании данной категории споров необходимо проведение глубоких исследований каждого вида из них с учетом особенностей публично-правового регулирования, правовой природы споров, возникающих административных и публичных правовых отношений.

#### Библиографический список

*Афанасьев С. Ф.* К вопросу о применении примирительных процедур в административном судопроизводстве (в том числе с использованием электронных технологий) // *Цивилистика: право и процесс.* 2020. № 1 (9). С. 63–66.

*Гриценко В. В.* Судебный примиритель в административном судопроизводстве : особенности правового статуса // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право.* 2020. № 2 (41). С. 149–159.

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

<sup>12</sup> Об утверждении Регламента проведения судебного примирения : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2019 г. № 41 // *Рос. газета.* 2019. 12 нояб. № 8012.

<sup>13</sup> URL: <https://vsrf.ru/about/info/primirenie/primeriteli>

<sup>14</sup> *Трезубов Е. С., Исакова Е. Г.* Новеллы судебного примирения в контексте судебно-правовой политики современной России // *Вестник Кемеров. гос. ун-та. Серия: Гуманитарные и общественные науки.* 2020. Т. 4, № 1 (13). С. 92.

<sup>15</sup> URL: <https://www.pravo.gov.ru>

Михайлова Е. В. Виды примирительных процедур по российскому законодательству // Пролог : журнал о праве. 2023. № 1 (37). С. 62–70.

Трезубов Е. С., Исакова Е. Г. Новеллы судебного примирения в контексте судебно-правовой политики современной России // Вестник Кемер. гос. ун-та. Серия : Гуманитарные и общественные науки. 2020. Т. 4, № 1 (13). С. 88–94.

#### References

Afanasyev S. F. On the issue of using conciliation procedures in administrative proceedings (including using electronic technologies) // Civil law: law and process. 2020. No. 1 (9). P. 63–66.

Gritsenko V. V. Judicial conciliator in administrative legal proceedings : features of legal status //

Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2020. No. 2 (41). P. 149–159.

Makhina S. N. Reconciliation of the parties in administrative legal proceedings: new in legislation, theory and practice // Journal of administrative proceedings. 2019. No. 4. P. 5–11.

Mikhailova E. V. Types of conciliation procedures in Russian legislation // Prologue : a magazine about law. 2023. No. 1 (37). P. 62–70.

Trezubov E. S., Isakova E. G. Novels of judicial reconciliation in the context of judicial and legal policy of modern Russia // Bulletin of Kemerovo State University. Series: Humanities and social sciences. 2020. Vol. 4, no. 1 (13). P. 88–94.

Воронежский государственный университет  
Мелаев М. К., аспирант кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: melayewmyratgeldi@gmail.com

Поступила в редакцию: 25.01.2024

#### Для цитирования:

Мелаев М. К. Примирительные процедуры в административном судопроизводстве: история развития процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 175–179. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/175-179>.

Voronezh State University  
Melayev M. K., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: melayewmyratgeldi@gmail.com

Received: 25.01.2024

#### For citation:

Melayev M. K. Conciliation procedures in administrative proceedings: history of the development of procedural legislation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 175–179. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/175-179>.