

УДК 343.4

АДМИНИСТРАТИВНАЯ МЕДИАЦИЯ КАК ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ

М. С. Крицкая

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 8 июля 2016 г.

Аннотация: предлагается использование административной медиации как формы общественного контроля за деятельностью полиции, которая позволила бы снизить напряженность в отношениях между органами внутренних дел и обществом. Раскрываются содержание и виды административной медиации, а также субъекты этой деятельности. Особое внимание уделяется полномочиям членов Общественного совета при МВД России.

Ключевые слова: административная медиация, общественный контроль, МВД России, полиция, открытость и публичность полиции, общественное доверие.

Abstract: the article proposes the administrative mediation using as a form of public control over the activities of the police, which would reduce tensions between the police and society. The contents and types of administrative mediation, as well as the subjects of this activity are revealed. Particular attention is paid to the authority of members of the Public Council under the Russian Interior Ministry.

Key words: administrative mediation, public control, the Russian Interior Ministry, police, openness and publicity of police, public trust.

Участие институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за публичной деятельностью полиции на сегодняшний день характеризуется слабым уровнем вовлечения, что в определенной степени обусловлено правовой декларативностью норм федеральных законов от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ и от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², определяющих формы участия и правовой инструментарий субъекта общественного контроля.

Нередко субъектам общественного контроля допускается лишь наблюдать и сообщать о выявленных отклонениях или нарушениях. Способствует ли подобная расстановка сил формированию отношений доверия и взаимопонимания между полицией и обществом? Вряд ли. А. В. Нестеров по этому поводу справедливо замечал, что для развития системы общественного контроля требуется «гибкий законодательный механизм, регулирующий, регламентирующий и администрирующий диалог (отношения, взаимодействия и продукты такого диалога) заинтересованных

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Там же. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

и уполномоченных субъектов. При этом в таком законодательном акте должны быть предусмотрены юридические гарантии того, что чиновники не смогут имитировать деятельность по обсуждению правовых актов и их проектов с представителями экспертного, профессионального сообщества и/или общественности, отстаивающими гражданско-общественные и/или частнопредпринимательские правомочия»³.

Иными словами, для эффективного использования всех нормативно закрепленных форм общественного контроля, систему взаимодействия полиции и общества следует дополнить механизмом прямого согласования значимых вопросов и разрешения конфликтов между органами власти (государством) и обществом с участием субъектов общественного контроля.

Данный механизм во многом схож с процедурой медиации, которая введена Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»⁴. Традиционными сферами применения процедуры медиации являются корпоративные, трудовые и семейные споры, образование, интеллектуальная собственность, авторские и смежные права. Применение медиации в императивном процессе государственного управления усматривается в усеченном виде лишь в положениях ч. 3 ст. 4 Кодекса административного судопроизводства РФ⁵, которая предусматривает обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора по отдельной категории административных дел. Широкого применения, обеспечивающего возможность эмпирических данных, существующий порядок пока не снискал. Несмотря на это, автор убеждена, что *любое управленческое воздействие общества на органы внутренних дел имеет спорный, а порой и конфликтный характер*, так как возникает оно либо в форме противодействия свершившемуся юридическому факту, либо в качестве предложения по совершенствованию деятельности полиции. В последнем случае конфликтность будет обусловлена инертностью и консерватизмом системы государственного управления.

На сегодняшний день в процессе разрешения «административных споров» между обществом и государством участвуют институты гражданского общества и совещательные органы различной компетенции. Полагаем, для этой деятельности следует установить общие правила, а систему представления интересов общества при корректировке государственно-управленческой деятельности именовать «административная медиация».

Взяв за основу легальное определение «процедура медиации», *под административной медиацией предлагается понимать способ урегулирования споров между государством и обществом, которые возникают в связи с осуществлением государственно-властной деятельности, при*

³ Нестеров А. В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 12–18.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4162.

⁵ Там же. 2015. № 10. Ст. 1391.

содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения.

Приведенное определение следует раскрыть, выделив в нем основные элементы. Во-первых, следует определиться с категориями споров, которые могут быть разрешены в рамках процедуры медиации. Оспаривание решений должностных лиц органов исполнительной власти, как нами уже было сказано ранее, имеет официально-юридический характер и осуществляется в установленном законом порядке в суде, прокуратуре вышестоящим должностным лицом. Полагаем, что до рассмотрения компетентным субъектом жалобы или иного обращения по существу возможно было бы предусмотреть формирование согласительной комиссии и запуска процедуры медиации. Обязательным условием подобного решения, безусловно, должна стать добрая воля сторон спора.

Во-вторых, следует определить инструментарий медиатора и методологию разрешения конфликта. Медиация в диспозитивных правоотношениях обладает определенным инструментарием. В зависимости от способа и цели согласительной процедуры выделяют:

- 1) проблемно ориентированную медиацию;
- 2) трансформативную медиацию;
- 3) нарративную медиацию;
- 4) семейно ориентированную медиацию;
- 5) медиацию, ориентированную на взаимопонимание;
- 6) восстановительную медиацию;
- 7) оценочную медиацию.

Не все перечисленные формы приемлемы для урегулирования споров между обществом и государством. Следует также понимать, что в рамках одной процедуры могут быть использованы сразу несколько форм административной медиации. На наш взгляд, наибольший потенциал для органов внутренних дел представляют следующие методики.

Проблемно ориентированная медиация позволяет сконцентрировать внимание согласительной комиссии не на позициях сторон, а на интересах и потребностях, которые легли в основу спора. Роль медиатора заключается в обеспечении возможности высказаться каждой стороне, а после установления общих интересов сторон – в предложении компромиссных решений относительно предмета спора.

Адвокат В. Расулов приводит следующий типичный пример действий сотрудников полиции, подлежащих обжалованию: «Во дворе под окнами всю ночь горланит пьяная компания, сосед за стенкой регулярно отмечает праздники с оглушительной музыкой и на ваши просьбы в лучшем случае просто не реагирует. Вы звоните в полицию, просите, чтобы к вам прислали наряд, а дежурный по отделению отвечает: «У нас тут куча убийств и разбоев, людей не хватает, а вы тут с разными мелочами лезете». На следующее утро вы идете к участковому, чтобы он помог. А тот отделяется лишь пустыми обещаниями и тоже говорит, что все это мелочи жизни, потерпите»⁶. Гражданину рекомендуется обратиться

⁶ Сайт адвоката Рассулова В. URL: <http://www.advokatimoskvi.ru> (дата обращения: 24.08.2015).

к вышестоящему руководителю с требованием применить меры дисциплинарного воздействия к проигнорировавшим сообщением сотрудникам. Однако это не является основной целью обращения, заявитель на деле надеется, что названные им нарушения общественного порядка впредь будут своевременно пресекаться. Это основополагающий интерес, которым и движим гражданин.

Вместе с тем требование гражданина может быть выполнено и без «жертв» среди личного состава территориального органа полиции. Руководителю территориального органа внутренних дел районного (городского) уровня достаточно будет внести изменения в план единой дислокации, в соответствии с которыми через проблемный участок будет проходить маршрут патрулирования сотрудников ППС. Это более трудоемкий, но эффективный путь решения споров между полицией и обществом. Его применение на практике зависит от активности институтов гражданского общества, иницилирующих согласительное производство.

Приоритетной задачей не только полиции, но и всего министерства является формирование доверия к сотрудникам правоохранительных органов. В связи с этим *ориентированную на взаимопонимание медиацию* также следует рассмотреть. Данная форма во многом схожа с предыдущей, однако имеет несколько иное содержание – стороны имеют несущественные общие интересы при высокой конфликтности спора. В этом случае сначала следует в доступной форме изложить позицию каждой стороны.

В качестве примера приведем диалог, который имел место при обсуждении новости о применении сотрудниками полиции огнестрельного оружия на странице сообщества «Административная деятельность полиции» сайта «ВКонтакте». При попытке остановить автомобиль путем его повреждения инспектор ДПС ГИБДД причинил водителю смерть по неосторожности. Один из собеседников высказал следующее: «А вызвать подкрепление и просто догнать автомобиль без применения и использования табельного оружия никак? Или то, что парень не подчинился законному требованию, дало ему основание полагать, что там опасный преступник?». В ответ гражданину были разъяснены порядок и основания применения огнестрельного оружия сотрудником полиции, особенности ведения огня из движущегося транспортного средства, а также была сообщена информация о штатной численности ДПС ГИБДД в районе, которая однозначно указывала на невозможность преследования нарушителя на нескольких автомобилях⁷. Эта информация не исключает юридической ответственности должностного лица полиции, однако способствует снижению эмоционально-волевой конфликтности спора.

Восстановительная медиация применяется в случаях, когда предмет спора являются действия должностных лиц полиции, которые причинили моральный или материальный ущерб. Несмотря на то что ч. 9 ст. 18 Федерального закона «О полиции» освобождает сотрудника полиции от

⁷ Сообщество «Административная деятельность полиции» сайта «ВКонтакте». URL: http://vk.com/ad_police (дата обращения: 24.08.2015).

ответственности за вред, причиненный гражданам и организациям при правомерном применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, для пострадавшей стороны правомерность действий сотрудника полиции может быть не очевидна. Особенности возмещения причиненного вреда должны быть разъяснены гражданам. Помимо того, в случаях, предусмотренных законом, согласительная комиссия при участии медиатора может выработать взаимовыгодные порядок и объем возмещаемого ущерба.

При использовании *оценочной медиации* медиатор выступает в роли третейского судьи, которому следует изучить сложившуюся ситуацию, сделать предположения относительно разрешения в судебном порядке и предложить альтернативные взаимовыгодные варианты решения конфликта.

Кроме организационно-технологических аспектов разрешения спора медиатор должен также соблюдать условия и требования, установленные Европейским кодексом поведения для медиаторов от 2 июня 2004 г.⁸ Это компетентность, независимость, беспристрастность и справедливость. Нами умышленно не упоминался принцип конфиденциальности процедуры медиации, так как в публичных правоотношениях априорное его использование нецелесообразно. Полагаем, конфиденциальная медиация допустима по заявлению одной из сторон, если в ходе согласительной процедуры могут быть разглашены сведения конфиденциального характера. Конфиденциальность медиации будет также необходима при разрешении спора с участием несовершеннолетнего потерпевшего, разглашение информации о котором запрещено согласно п. 8 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁹.

В-третьих, следует определиться со статусом и ролью медиатора. В основе решения медиатора должен лежать компромисс. Однако возможно ли привлечь к медиации субъекта, имеющего независимое мнение и от общества, и от государства? Международные и иностранные объединения и организации, а равно некоммерческие организации – иностранные агенты – не могут быть привлечены, так как их цели вообще не связаны с достижением национальных интересов России. Медиатор не должен отстаивать приоритеты ни одной из сторон спора, оставаясь нейтральным и беспристрастным. Его цель – достижение компромиссного соглашения и разрешение спора (конфликта).

Помимо того, административный медиатор не может рассчитывать на применение положений ст. 10 Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», которые предусматривают возможность оплаты деятельности по проведению процедуры медиации сторонами спора. Обжалование решений должностных лиц органов государственной власти для граждан

⁸ Европейский кодекс поведения для медиаторов от 2 июня 2004 г. URL: http://arbimed.ru/kodeks_mediatora (дата обращения: 24.08.2015).

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 48.

априори безвозмездно. Следовательно, либо финансовое бремя должно быть возложено на государство, либо административная медиация должна осуществляться на безвозмездной основе, на общественных началах.

В первом случае можно провести определенные параллели с представлением подозреваемым и обвиняемым «бесплатного» адвоката, работа которого оплачивается государством. К сожалению, институт привлечения адвоката по уголовным делам по назначению следователя, дознавателя или суда не может позиционироваться как беспристрастный и независимый от государства. Многочисленные факты сотрудничества «государственных» адвокатов с органами следствия вопреки интересам клиента признаются самими работниками адвокатуры¹⁰. Причем ситуацию не исправляет даже существенное повышение ставки оплаты работы адвоката по назначению¹¹. В связи с этим наиболее целесообразным представляется второй вариант организации административной медиации, который не исключает возможности премирования наиболее успешных медиаторов (организаций медиаторов) в рамках грантов общественных объединений и организаций.

Сегодня нам видится лишь один выход – *привлечение в качестве медиатора лица, являющегося членом общественного совета при соответствующем органе исполнительной власти, в нашем случае – при соответствующем органе внутренних дел*. В согласительную комиссию помимо медиатора должны входить представители от отраслевого органа государственной власти, к компетенции которого относится решение возникшего спора, и представители либо непосредственно сам инициатор публичного обсуждения проблемы. При этом нецелесообразным представляется чрезмерное расширение состава комиссии, в ней должно быть минимальное количество членов, увеличение которых должно быть обосновано необходимостью экспертной оценки или применения специальных знаний и навыков.

Изучение форм деятельности общественных советов при органах внутренних дел указывает на косвенную возможность осуществления членами этих советов административной медиации, так как они:

достаточно компетентны даже для проведения экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции, что говорит о способности разрешать и конкретные конфликтные ситуации;

¹⁰ См.: Егоров А. В. Стоит ли полагаться государственному адвокату? URL: http://advokategorov.ru/guide/information/gos_advokat/ (дата обращения: 24.08.2015).

¹¹ См.: О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета министров РСФСР и Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. № 1240 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7058.

поддерживают контакт с общественными объединениями и гражданами по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

обладают достаточным жизненным опытом и, в случае либерализации порядка формирования советов, будут независимы от органов внутренних дел.

В целях наделения членов советов компетенцией административных медиаторов следует внести определенные коррективы в следующие законодательные и подзаконные нормативные правовые акты:

– Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»;

– указы Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»¹² и от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»¹³;

– приказы МВД России от 31 августа 2011 г. № 988 «Об утверждении Порядка присутствия членов общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан»¹⁴ и от 23 мая 2012 г. № 534 «О Порядке заслушивания общественными советами при МВД РФ и его территориальных органах информации должностных лиц органов внутренних дел РФ о деятельности органов внутренних дел по пресечению преступлений, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений»¹⁵;

– Регламент Общественного совета при МВД России¹⁶.

В частности, ч. 5 Указа Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 следовало бы дополнить пунктом «ж») в следующей редакции:

ж) осуществлять административную медиацию при возникновении споров между органом внутренних дел и общественными объединениями и организациями, а также гражданами».

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3154.

¹³ Там же. № 31. Ст. 4712.

¹⁴ Рос. газета. 2011. 26 окт.

¹⁵ Документ опубликован не был, доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Регламент Общественного совета при МВД России от 27 сентября 2013 г. Документ опубликован не был, доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».