

## О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ СОЗДАНИЯ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ МЕДИАТОРОВ

Рассматриваются современные проблемы саморегулирования профессиональной деятельности в Российской Федерации, обозначаются слабые черты саморегулирования. Раскрываются некоторые дефекты федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» в части регулирования деятельности саморегулируемых организаций медиаторов. На основе анализа опыта саморегулирования в иных сферах экономической и профессиональной деятельности обосновывается тезис о нецелесообразности создания саморегулируемых организаций медиаторов.

*Ключевые слова:* саморегулируемые организации; саморегулируемые организации медиаторов; медиация; медиатор.

T. I. Afanasieva

## ABOUT THE PERFORMANCE OF CREATION SELF-REGULATED MEDIATORS ORGANIZATIONS

Modern problems of self-regulation of professional activity in the Russian Federation are considered, weak features of self-regulation are designated. Some defects of the law on mediation are revealed in the part of regulating the activities of self-regulating organizations of media. Based on the analysis of the experience of self-regulation in other spheres of economic and professional activity, the thesis on the inexpediency of creating self-regulating organizations of mediators is justified.

*Key words:* creation self-regulated; self-regulated mediators organizations; mediation; mediator.

Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>1</sup> (далее – Закон о медиации) предусмотрел возможность создания саморегули-

---

<sup>1</sup> Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) : федер. закон от 27.07.2010 г. № 193-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г.) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

руемых организаций медиаторов. В пояснительной записке к законопроекту его разработчики обосновали введение саморегулируемых организаций медиаторов необходимостью формирования сообщества профессиональных медиаторов.

Целесообразность можно определить как соответствие некоторого объекта его предназначению и его в этой связи необходимость. Исходя из такого наполнения термина «целесообразность», создание саморегулируемой организации медиаторов должно соответствовать предназначению медиатора и быть необходимым. То есть должно иметь место нечто, без чего деятельность медиатора не будет полноценной, а его услуги качественными.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О саморегулируемых организациях»<sup>1</sup> (далее – Закон о саморегулируемых организациях) под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Аналогичная цель создания саморегулируемых организаций медиаторов закреплена в Законе о медиации.

На сегодняшний день более чем в двадцати сферах экономической деятельности введено обязательное или добровольное членство в саморегулируемых организациях. О тенденциях роста числа сфер, где вводится саморегулирование, очень метко выразился Г. О. Аболонин, сказав, что при сохранении таких темпов у нас скоро появятся саморегулируемые организации продавцов мороженого или дворников [2, с. 10]. Действительно, с ростом числа нормативных актов, предусматривающих для определенных видов профессиональной деятельности членство в саморегулируемой организации, создается впечатление, что законодатель не задумывается о целесообразности создания саморегулируемых организаций в той или иной области.

Если анализировать опыт саморегулирования этих видов деятельности, то приходится констатировать, что оно не оправдывает ожиданий ни профессионального сообщества, которому они должны содействовать, ни государству, которому они должны были бы помочь в реализации контрольно-надзорной деятельности. За годы существования саморегулирования в России его изначальное предназначение отошло

---

<sup>1</sup> О саморегулируемых организациях : федер. закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

на второй план и теперь саморегулируемые организации используются не для того, чтобы облегчить контроль со стороны государства и снизить административное давление на предпринимательское и иное профессиональное сообщество, а для того, чтобы усложнить входение на рынок новых участников.

Опять же история функционирования саморегулируемых организаций подтверждает тезис о том, что снижения контроля или его упрощения не произошло ни в одной отрасли, где было введено саморегулирование. Если раньше властные структуры контролировали конкретных субъектов, то теперь они контролируют саморегулируемые организации, а те, в свою очередь, контролируют своих членов. Следствием такого взаимодействия никак не могло стать и не стало уменьшение контроля и устранение административных барьеров.

Более того, в некоторых отраслях такой контроль стал двойным: со стороны саморегулируемой организации и со стороны соответствующего органа власти, потому что их функции дублируют друг друга. К примеру, такая ситуация сложилась в регулировании деятельности аудиторов. Во многом причиной тому послужило отсутствие единой концепции саморегулирования в России на этапе его внедрения. До принятия общего Закон о саморегулируемых организациях уже существовали подобные организации в отдельных областях профессиональной деятельности, например, на рынке ценных бумаг. Чтобы сохранить наработанную в них практику, выбивающуюся из концепции общего закона, из его сферы действия исключили такие виды деятельности. Исключения появились и после введения в действие Закона о саморегулируемых организациях. В итоге сформировалась устойчивая практика отхода от базовых принципов саморегулирования в отраслевом законодательстве, формирования в отдельных отраслях новых моделей саморегулирования.

О неэффективности деятельности современных саморегулируемых организаций говорится в Концепции совершенствования механизмов саморегулирования 2015 года<sup>1</sup> (далее – Концепция). В Концепции признается, что институт саморегулирования в современном его состоянии не отвечает изначально заявленным базовым принципам саморегулирования, во многих элементах напоминает не оправдавшую себя в ряде сфер экономической деятельности систему лицензирования, уве-

---

<sup>1</sup> О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования : распоряжение Правительства РФ от 30.12.2015 г. № 2776-р // СЗ РФ. 2016. № 2, ч. 2. Ст. 458.

личивает административную нагрузку на рынок, одновременно ухудшая качество регулирования. В указанной Концепции, в частности, отмечаются неэффективность выполнения саморегулируемыми организациями функций по выработке отраслевых стандартов деятельности; низкая эффективность контроля саморегулируемой организации за соблюдением ее членами установленных требований; неэффективность механизмов обеспечения имущественной ответственности субъектов саморегулирования перед потребителями, неразвитость практики работ с жалобами и внесудебного урегулирования споров, а также низкая информированность потребителей о возможностях и преимуществах саморегулирования; низкая эффективность государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций, недостаточный уровень разработанности механизмов ответственности саморегулируемых организаций.

Если проанализировать выводы, сделанные в Концепции, придется признать, что институт саморегулирования в России демонстрирует свою полную несостоятельность. В доказательство данного тезиса можно добавить и еще один весомый аргумент – сфера саморегулирования на сегодняшний день сильно коммерциализирована. Фактически саморегулируемые организации занимаются выкачиванием денег из своих участников, а не обеспечением баланса частных интересов своих членов и их клиентов и публичных интересов.

Рассматривая проблематику саморегулирования в области медиации нельзя не отметить вопросы членства в саморегулируемой организации медиаторов. В силу указаний ст. 18 Закона о медиации членами саморегулируемой организации могут быть медиаторы, осуществляющие деятельность на профессиональной основе, а также специализированные организации, оказывающие услуги по проведению процедуры медиации. Формулировка указанного правила нам представляется недостаточно удачной ввиду следующего.

Во-первых, на наш взгляд, членство в саморегулируемых организациях организаций, обеспечивающих проведение процедуры медиации, лишено всякого смысла. На абсурдность такой ситуации обращали внимание ученые и ранее. В частности, В. Аболонин считает членство организаций в саморегулируемых организациях неразумным и неоправданным [1, с. 3].

Организации, оказывающие услуги по проведению процедуры медиации, самостоятельно разрабатывают требования, предъявляемые

к их участникам-медиаторам, правила проведения процедуры медиации, осуществляют профессиональную подготовку медиаторов, организуют повышение квалификации, аттестацию и контроль за качеством оказания медиативных услуг. Очевидно, что ее полномочия дублируют функции саморегулируемой организации медиаторов, предусмотренные ст. 19 Закона о медиации. В этой связи участие специализированной организации в саморегулируемой организации медиаторов вызывает недоумение. Если представить себе практическое воплощение такой ситуации, то придется констатировать массу недостатков подобного статуса, как для специализированной организации, так и ее участников (от разработки правил, которыми должны руководствоваться медиаторы, до предоставления отчетности). Более того, членство в саморегулируемой организации специализированной организации ставит под сомнение целесообразность ее существования как самостоятельного юридического лица, коль скоро она фактически оказывается в подчинении и подконтрольна саморегулируемой организации.

Во-вторых, если говорить о цели создания саморегулируемой организации медиаторов, закрепленной в законодательстве, то она не достижима только лишь благодаря функционированию таких организаций. Следует иметь в виду, что членами саморегулируемой организации могут быть только те медиаторы, которые осуществляют свою деятельность на профессиональной основе. Вместе с тем Закон о медиации позволяет заниматься медиацией без специального образования. Таким образом, остаются за бортом медиаторы, осуществляющие свою деятельность на непрофессиональной основе, что по-прежнему сохраняет риски некачественного оказания медиативных услуг.

Нам представляется нецелесообразным создание саморегулируемых организаций медиаторов. Их функции вполне могут выполнять иные варианты добровольного объединения граждан и организаций, в частности некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации, ассоциации (союзы), которые в том числе позволяют объединять в своем составе одновременно и физических, и юридических лиц.

Саморегулируемая организация медиаторов не способна обеспечить ни качества оказываемых медиаторами услуг, ни их добросовестности в осуществление деятельности, ни полноценного контроля за их деятельностью. Добросовестность может обеспечить лишь сам субъект, о добросовестности которого встает вопрос. Качество медиатив-

ных услуг опять же напрямую зависит от профессионализма медиатора. Проконтролировать его деятельность практически невозможно ввиду конфиденциальности процедуры медиации. Единственный близкий к объективности критерий оценки качества услуг медиатора – то, насколько клиенты остались довольны проведенной процедурой. Однако для этого не нужна саморегулируемая организация.

Если продвигать идею саморегулирования деятельности медиаторов дальше, полагаем, вопросы создания и регулирования деятельности саморегулируемых организаций медиаторов следует тщательно продумать. Правил, содержащихся в Законе о медиации, явно недостаточно, они как минимум нуждаются в корректировке, необходимы четкие цели, задачи и полномочия саморегулируемых организаций. Прежде всего, нужно ответить на вопросы: действительно ли это то, что нужно медиатору и его клиенту; что из того, чего нет сейчас, может дать саморегулирование деятельности медиаторов. Это принципиальные вопросы, без глубокого системного исследования которых дальнейшее развитие саморегулирования в этой сфере невозможно.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Аболонин В. Палата медиаторов / В. Аболонин // ЭЖ-Юрист. – 2010. – № 16. – С. 3.
2. Аболонин Г. О. Дисциплинарное производство саморегулируемых организаций – на острие конфликта : монография / Г. О. Аболонин. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 288 с.

### **Информация об авторе**

*Афанасьева Татьяна Ивановна* – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственно-муниципального управления и предпринимательского права, Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), 664003, г. Иркутск, ул. Некрасова, д. 4, e-mail: tia82@bk.ru.

### **Information about the author**

*Afanasieva Tatyana Ivanovna* – PhD in Law, Department of State and Municipal Management and Business Law, Irkutsk Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation), Nekrasov St., 4, 664003, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: tia82@bk.ru