



Министерство информации и
общественного развития РК



ЧУ "Межрегиональный центр
медиации "МИР"



CISC
Civil Initiatives Support Center

Центр поддержки
гражданских инициатив

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ НА ОСНОВЕ ПРОВЕДЕННОГО АНАЛИЗА: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ РАБОТЫ С ПОЛУЧАТЕЛЯМИ УСЛУГ В ПОРЯДКЕ МЕДИАЦИИ

в рамках реализации социального
государственного проекта на тему:
«Применение института медиации для разрешения
социальных вопросов и сохранения
стабильности и согласия в обществе»



2021

**Аналитический отчет на основе
проведенного анализа:
Совершенствование механизмов работы с
получателями услуг в порядке медиации**

2021

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений.....	3
Методология.....	3
Основные выводы / краткий обзор результатов	7
Анализ существующей ситуации.....	
Детальные результаты исследования.....	
Анализ онлайн-опроса.....	
Анализ фокус-групп	
Приложения.....	
Онлайн вопросник	
Используемая литература.....	

Список сокращений

МИОР РК – Министерство Информации и общественного развития Республики Казахстан

ЦПГИ - Центр Поддержки Гражданских Инициатив

ЧУ - Частное учреждение

Методология

Обоснование проекта

Данное исследование является этапом реализации программы «Применение института медиации для разрешения социальных вопросов и сохранения стабильности и согласия в обществе» в 2021 году в Казахстане.

Цели и задачи исследования

Цель исследования: **Выработка предложении и рекомендации.**

По итогам исследования будут выработаны рекомендации по усовершенствованию механизмов работы с получателями услуг в порядке медиации, данные рекомендации будут предоставлены и направлены заинтересованные организации

Задачи исследования:

- изучить текущую ситуацию в Казахстане
- изучить мнения представителей сообщества и экспертов
- составить список актуальных рекомендаций.

Описание методологии

Для достижения поставленных задач было решено применить комплексный подход с использованием качественных и количественных методов исследования:

- онлайн-опрос – опрос проводился онлайн с использованием Google форм на казахском и русском языках. Вопросник состоял из 12 вопросов, в том числе один открытый вопрос. Ссылки на вопросник были отправлены непосредственно заинтересованным лицам посредством информационных рассылок, WhatsApp чатов, обзвона для заполнения с дальнейшим напоминанием по телефону. Чистка, обработка и анализ данных проводились с использованием программ Python, Excel и SPSS.
- фокус-группы с представителями центров медиации и экспертов – в дополнение к количественному опросу была проведена также фокус-группа для более глубокого понимания потребностей в медиации. Фокус-группа проводилась в режиме онлайн с использованием приложения ZOOM, padlet. Во время фокус-группы велась аудио и видео запись, на основании которой были составлены стенограммы сессий для дальнейшего анализа.

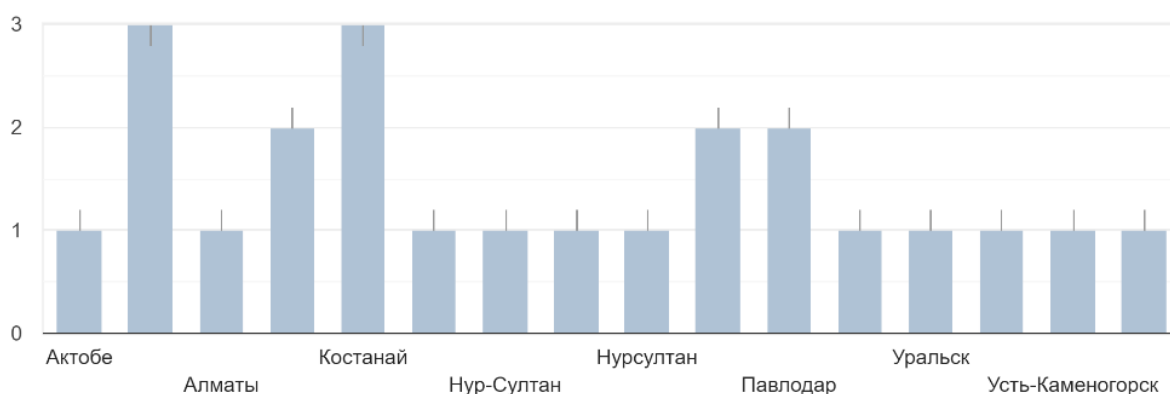
Преимущественное использование онлайн формата сбора данных было продиктовано в первую очередь санитарно-эпидемиологической ситуацией в связи с пандемией COVID-19.

Выборка

Онлайн-опрос представителей НПО. Перед опросом была подготовлена база данных активных медиаторов и центров медиации, географически респонденты распределились следующим образом:

1. Укажите ваш город:

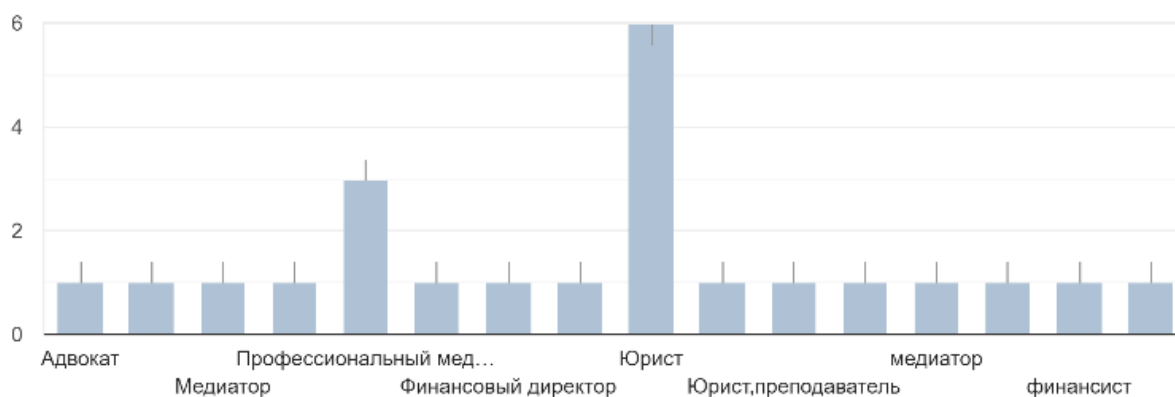
23 ответа



Распределение по профессиональной принадлежности:

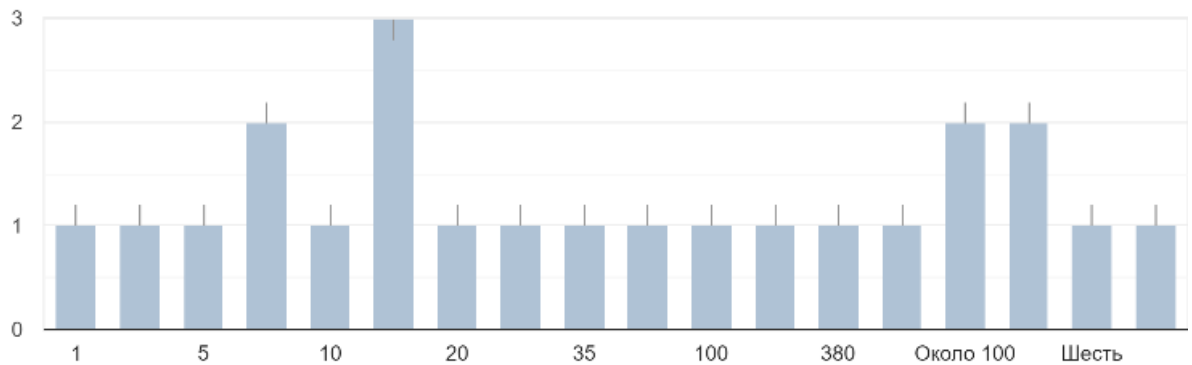
3. Ваша профессия:

23 ответа



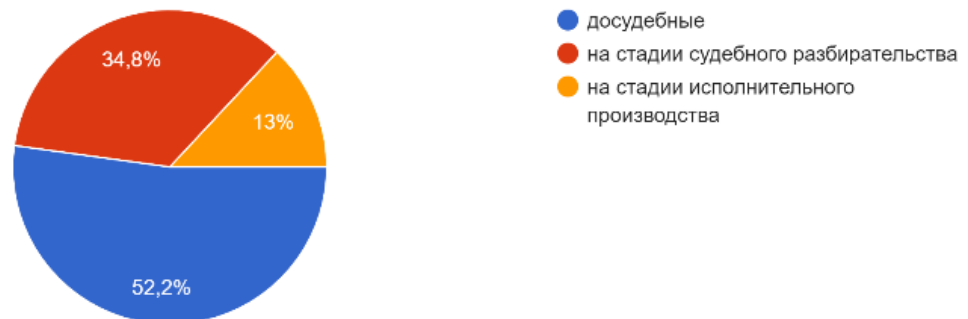
Количество проведенных медиаций:

4. Укажите количество медиаций, проведенных вами за период с 1.01.19 г. по 1.04.21 г.
23 ответа



Проводимые медиации в процессе:

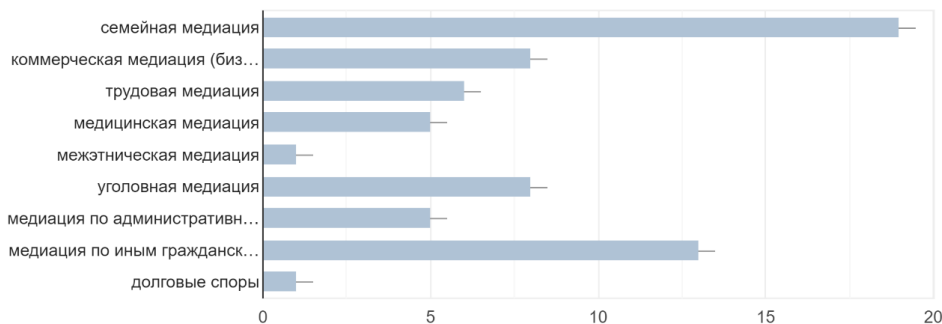
5. Какие медиации вы проводите наиболее часто?
23 ответа



Перечень по обращениям:

6. Какие наиболее популярные сферы медиации вы отмечаете в своей практике?

23 ответа



Фокус-группы с представителями центров медиации. Было проведено: 1 фокус-группа 10 человек. Отбор участников проводился из базы данных медиаторов, составленной в рамках данного проекта, путем снежного кома с использованием профессиональных контактов участников проекта.

Экспертные интервью с представителями центров медиации: Было опрошено экспертов – представителей центров медиации. Отбор экспертов для опроса проводился на основе экспертной оценки исполнителей проекта, основываясь на следующих критериях:

- профессиональный опыт эксперта, включая опыт работы за рубежом и на территории Казахстана;
- длительность работы эксперта в сфере медиации за рубежом и территории Казахстана – не менее 3-х лет за рубежом или не менее 3-х лет в Казахстане;

Исполнители проекта

1. Ирина Виговская – директор Казахстанского центра медиации
2. Аксана Каленова
3. Рузанна Есентемирова
4. Марианна Ивановна Дячук

Основные выводы / краткий обзор результатов

За последние 10 лет сектор медиации Казахстана прошел через разные стадии становления и развития. Если раньше основная финансовая поддержка оказывалась международными организациями и донорами, то постепенно она пошла на спад, а государство стало выделять финансирование в виде государственного социального заказа и грантов. Также начали развиваться отношения с бизнес-сектором.

Детальные результаты исследования

Анализ онлайн-опроса

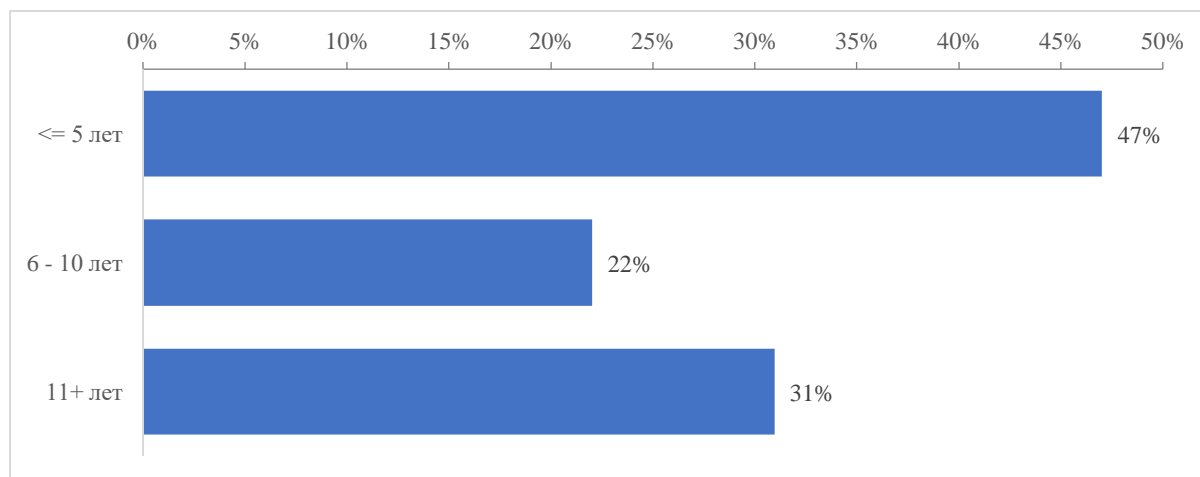
Профиль организаций в исследовании

Согласно результатам исследования, медиация является очень молодым сектором. Почти половина опрошенных организаций (47%) моложе 5 лет. Возраст опрошенных организаций варьируется от менее чем одного года до 32 лет. Средний возраст составляет 7,8 лет, в то время как наиболее часто встречались в данном опросе организации, которые работают только 1 год.

Таблица 4. Статистические показатели по возрасту организаций

Средний возраст	7,8
Разброс	От менее 1 года до 32 лет
Медиана	6
Мода	1
Ст. отклонение	6,6

График 1. Возраст организации (все респонденты, N=168)

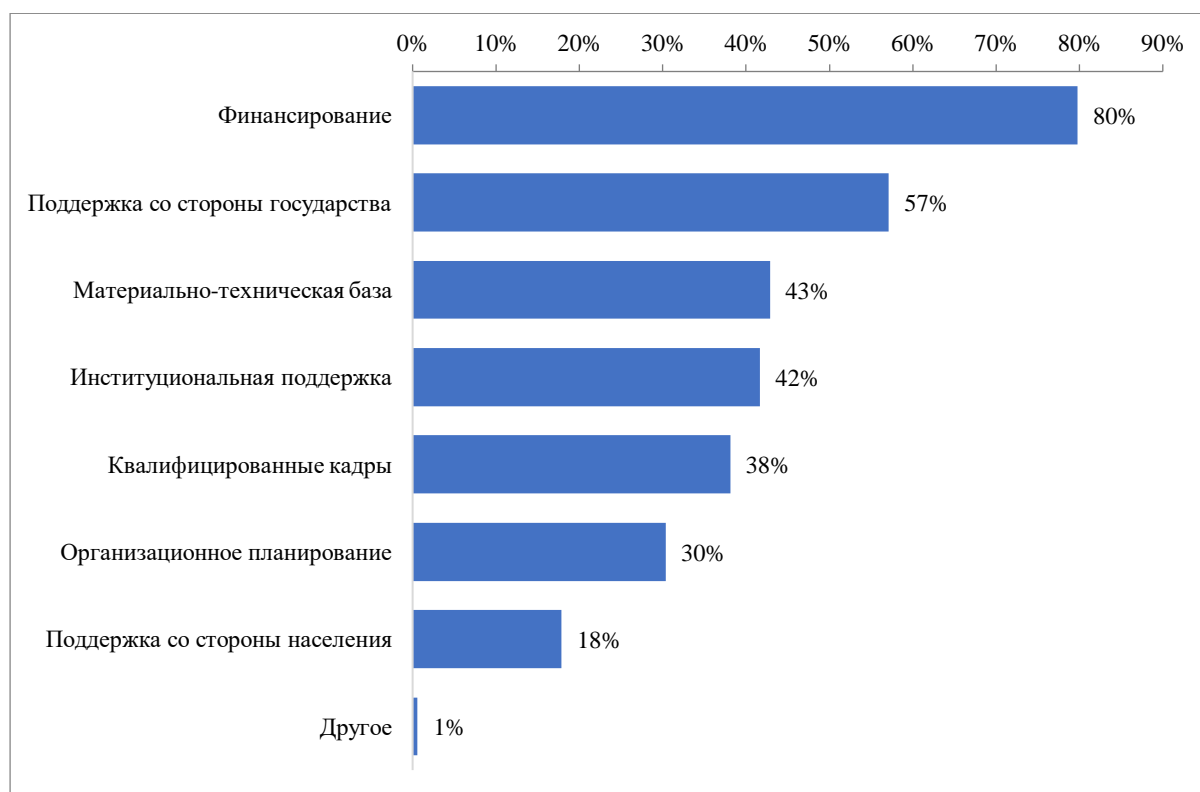


По направлениям деятельности чаще всего в ходе опроса встречались организации, которые оказывают помощь социально-уязвимым слоям населения, организации, занимающиеся образовательной деятельностью.

Чего не хватает организациям для устойчивого развития

В ходе опроса мы спрашивали организации, чего им больше всего не хватает для устойчивого развития. Финансирование является самой острой потребностью для большинства организаций (80%), во вторую очередь – поддержка со стороны государства (57%). Далее следуют материально-техническая база (43%). Другой острой потребностью является институциональная поддержка (42%).

График 5. Не хватает для устойчивого развития (все респонденты, N=168)





Анализ фокус-групп

Оценка текущей ситуации

В ходе фокус-групп и опроса участников просили оценить текущую ситуацию с медиацией в Казахстане. В целом, участники отмечали, что бесспорно за годы существования сектора медиации произошло много позитивных изменений, которые позволили сектору расти и развиваться. Однако все же участники отмечали и негативные аспекты. Большинство проблемных зон сектора медиации можно классифицировать на две основные категории:

Таблица 19. Оценка текущей ситуации участниками опроса и фокус-группы:

	
---	---

<p>Наблюдается рост уровня экспертов в сфере медиации.</p> <p>Сфокусированность работы некоторых центров и медиаторов, хорошее понимание их сферы деятельности</p> <p>Появляются возможности для улучшения работы медиаторов, создаются новые обучающие программы</p> <p>Растет стремление разделить понятие примирение и медиация</p> <p>Много разных векторов развития ежегодно добавляются в список тренингов, что помогает двигаться в ногу со временем, тем самым использовать передовые инструменты</p> <p>Создаются мини комьюнити для поддержки молодых специалистов в области медиации (люди между собой создают эти группы)</p> <p>Активная реклама отдельных центров и медиаторов в соц.сетях дает возможность продвигать направление.</p> <p>Новые проекты по школьной медиации</p> <p>Готовность медиаторов и центров медиации создавать активное сообщество</p> <p>По сравнению с прошлыми годами, больше узнают о медиации</p> <p>Вносятся изменения в законодательство, жаль, что не все далеко учитывается.</p>	<p>Слабая вовлеченность общества, граждан. Нет диалога с обществом</p> <p>Нет системного подхода: отдельные проекты решают проблему только временно</p> <p>Много, неактивных организаций</p> <p>Восприятие госзаказа как способа экономии средств государством</p> <p>Гранты выигрывают те, кто дает меньшую стоимость, а не те, кто более профессионален в данной сфере</p> <p>Зависимость медиаторов от грантов и соц заказов, нет устойчивости и финансовой независимости</p> <p>Недостаточно (нефинансовой) поддержки со стороны государства</p> <p>Не каждый центр медиации имеет возможность участвовать в грантах в силу высоких требований. В соц.заказах участвуют одни и те же.</p> <p>Проекты реализуются в крупных городах, но редко доходят до малых городов и регионов</p> <p>Недостаток квалифицированных кадров</p> <p>Материально-техническая база – недостаточная оснащенность (помещение, техника и т.п.)</p> <p>Низкая бизнес и юридическая грамотность (Не хватает понимания о том, как работает закон о медиации / незнание юридических норм / незнание процессов)</p> <p>У многих организаций нет четкого видения / миссии, нет фундаментального понимания.</p> <p>Судебная медиация</p> <p>Искажение понятия: примирения и</p>
--	--

	<p>медиация</p> <p>Многие центры медиации не знают как продвигать свои услуги</p> <p>Некомпетентность и неподотчетность непрофессиональных медиаторов</p> <p>Нет прозрачной/понятной систем наказания и удаления из реестра медиаторов, которые некачественно предоставляют услуги</p>
--	--

Цитаты:

«Мы работаем с 2011 года. Как мы видим, рост качества медиации становится все лучше. Раньше если это было хаотично, и каждая организация занималась всем подряд, то буквально недавно отмечается факт, что некоторые организации двигается по своему направлению».

«Не хватает системной работы. Есть база данных медиаторов, но не все они осуществляют системную работу».

«Есть центры медиации, которые занимаются только обучением и некачественным предоставлением услуг»

Изменения, которые представители медиации хотели бы видеть в своем секторе:

- Больше финансовой поддержки
- Убрать из законодательства понятие непрофессиональный медиатор, учитывая, что таковых практически нет, либо услуга оказывается некачественно.
- Усиление / расширение гражданского участия
- Проекты, гос. соц - заказ для обучения медиаторов, для создания бренда
- Проведение ежегодных оффлайн/онлайн встреч руководителей центров медиации по итогам работы
- Консультации и помощь для начинающих медиаторов
- Рабочие группы должны состоять из специалистов: проф и непроф медиаторы
- Возобновить базы данных по судам.
- Ввести дисциплинарную ответственность непроф медиаторам или убрать данную опцию
- Установить ответственность центрам медиации за ведение реестра и за качественное ведение
- Вовлечение медиаторов в процессы на уровне правительства
- Государственные органы должны серьезней относиться к медиаторам, как к равноправным партнерам
- Нет регулирующего органа, который бы регулировал ответственность за реестр непроф медиаторов. Надо ввести

- Непроф медиаторов отнести к разряду: социальные примирители и убрать данную группу из закона о медиации
- Разработать нормативные акты о примирительных процедурах и включить туда: примирители социальные, суд биев, сообщество многодетных матерей и т.д.
- Медиация - не примирение. убрать формулировку из законодательства
- По возможности фиксировать заключённые договора и соглашения по медиации(возложит ответственность на медиаторов)
- Изменение системы налогообложения
- Гос заказ по организации форума медиаторов и создание диалоговой площадки
- Внести изменения в Трудовой кодекс, особенно в статью 159-161 ТК РК, относительно применения медиации в трудовых конфликтах.

Предложения по внесению изменений в законодательство:

Согласно п. 1 ст. 120 АППК РК «Стороны на основании взаимных уступок могут полностью или частично окончить административное дело путем заключения соглашения о примирении, [медиации](#) или об урегулировании спора в порядке [партисипативной процедуры](#) на всех стадиях (этапах) административного процесса до удаления суда для вынесения решения.»

Если законодатель полагает, что АППК запрещает проведение медиации медиатором на стадии суда, то не ясно с какой целью были введены данные нормы, ведь соглашение о примирении заключают судьи. Таким образом, у судей уже есть инструмент для примирения сторон. Соглашение о медиации (N/B не верно указано название! Верно «соглашение об урегулирование спора (конфликта) в порядке медиации») – это документ, заключаемый медиаторами.

Кроме того, согласно п. 2 и 3 ст. 120 АППК РК:

«2. Урегулирование спора в порядке медиации и партисипативной процедуры в суде проводится в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством Республики Казахстан.

3. Соглашение о примирении, медиации или об урегулировании спора в порядке партисипативной процедуры заключается в письменной форме и подписывается сторонами или их представителями.»

Таким образом, АППК не запрещает медиаторам проводить медиацию на стадии судебного разбирательства, равно как и адвокатам партисипативную процедуру.

П. 5 ст. 27 действующей редакции Закона о медиации гласит «Соглашение об урегулировании спора (конфликта), достигнутое сторонами при проведении медиации в ходе [гражданского](#) или [административного](#) процесса, незамедлительно направляется судье, в производстве которого находится дело. Соглашение об урегулировании спора (конфликта) утверждается судом в порядке, установленном [Гражданским процессуальным кодексом](#) Республики Казахстан и [Административным процедурно-процессуальным кодексом](#) Республики Казахстан.» , - что также говорит о том, что Медиатор имеет право проводить медиацию на стадии административного процесса.

В связи с чем, положения новой предлагаемой статьи Закона о медиации 27-2 о том, что медиацию в суде может проводить только судья противоречат положениям АППК, который выше по иерархии НПА, а также положениям самого Закона о медиации.

В случае, если медиаторам будет запрещено проводить медиацию на стадии судебного разбирательства, не ясно в связи с чем, адвокатам и юридическим консультантам позволено проводить партисипативные процедуры на той же стадии.

Доводы о наличии коррупционного риска в случае проведения медиации медиатором не состоятельны, поскольку согласно п. 9 ст. 120 АППК: « 9. Суд не утверждает соглашение о примирении, медиации или об урегулировании спора в порядке партисипативной процедуры, если его условия противоречат закону или нарушают права, свободы и законные интересы других лиц.», - следовательно, в случае выявления нарушений, допущенных медиатором, суд не утвердит медиативное соглашение между адм. органом и гражданином.

Основываясь на вышеизложенном предлагаем статью 27-2 исключить из законопроекта или изложить ее в следующей редакции «Медиация в административном судопроизводстве проводится судьей или профессиональным медиатором в порядке, предусмотренном Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан и настоящим Законом».

В целом, также не считаем целесообразным включение в Закон о медиации новой главы «Глава 3-1. Проведение медиации в сфере публично-правовых отношений», поскольку для гражданских и уголовных дел в Законе о медиации не предусмотрены отдельные главы, а лишь статьи (с 23 по 25), описывающие некоторые особенности медиации в ходе таких судопроизводств.

Кроме того, случае исключения статьи 27-2 в данной главе останется лишь одна статья Статья 27-1. «Условия проведения медиации в ходе административного судопроизводства» состоящая из одного пункта: «1. При рассмотрении в административном судопроизводстве споров (конфликтов) медиация допускается только при наличии у ответчика административного усмотрения, устанавливаемого судом на этапе подготовки к рассмотрению дела.

Возможность медиации по таким делам допускается в случаях, когда такая возможность не запрещена законодательными актами или не противоречит существу соответствующего публично-правового отношения.»

Предлагается данную статью переименовать по аналогии со статьями 23 - 25 Закона о медиации «Особенности медиации в ходе административного судопроизводства» и присвоить ей нумерацию 25-2, а главу 3-1 исключить из законопроекта.

Предлагается привести терминологию НПА, в которых упоминается процедура медиации в соответствии с Законом «О медиации». В ГПК, УПК, УК, АПК, КоБС РК, а также Законах «О нотариате» и «Об адвокатской деятельности» в отношении процедуры медиации применяются такие термины, как «примирение», «примирительные процедуры». При этом, в законодательстве РК «примирительные процедуры» отсутствует как термин, в связи с чем, не ясно, что входит в это понятие. В ГПК РК глава 17 носит название «Примирительные процедуры», но в главе не сказано, что является примирительными процедурами, сказано лишь то, что судья принимает меры для примирения сторон (п.1 ст. 174). Также указано: «Стороны могут урегулировать спор в полном объеме взаимных требований либо в части, заключив мировое соглашение, соглашение об урегулировании спора (конфликта) в порядке медиации или соглашение об урегулировании спора в порядке партисипативной процедуры либо используя иные способы в порядке, установленном настоящим Кодексом.» (п.2 ст 174), - однако данный пункт не говорит о том, что перечисленное является примирительными процедурами.

Кроме того, в профильном законе, в частности в Законе «О медиации» вообще не упоминается о примирительных процедурах, напротив указано, что медиация является процедурой урегулирования споров (конфликтов). При этом, в Законе «О нотариате» (пп. 8 ст. 17) указано, что нотариус вправе проводить примирительные процедуры. Также в Законе «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» (ст. 33, ст. 45) указано, что адвокаты и юридические консультанты имеют право проводить примирительные процедуры. Возникает вопрос, какие именно процедуры имеют право проводить нотариусы, адвокаты и юридические консультанты? Если опираться на главу 17 ГПК, то по смыслу главы можно предположить, что адвокаты и юридические консультанты имеют право проводить медиацию, партисипативные процедуры и заключать мировое соглашение.

В целом, необходимо привести в соответствии с Законом «О медиации» название документа, который заключается сторонами по завершению медиации – это «соглашение об урегулировании спора (конфликта)» (ст. 27). В различных НПА данный документ называется по-разному. В частности, в УПК РК – это «соглашение о достижении примирения в порядке медиации»; в АПК РК – это «соглашение о примирении, медиации».

В целом же, предлагается термины «Примирительные процедуры», «примирение» заменить по текстам всех НПА, где они упоминаются на термины «альтернативные процедуры урегулирования споров» или «альтернативное разрешение споров» (АРС), что также соответствует мировой практике, в ГПК РК дать определение данному термину и пояснить, какие процедуры в него входят. Термин АРС широко известен и понятен во всем мире, применяется на Западе и в Европе (Alternative Dispute Resolution). Кроме того, как показывает практика, термин «примирение» вызывает негативные эмоции у сторон конфликта. Особенно в уголовной медиации. В глубоких серьезных конфликтах стороны не желают примириться, а хотят решить конфликт, что зачастую не предполагает дальнейших дружеских отношений между сторонами. Однако, когда стороны склоняют к «примирению», возникает обратная реакция – «я не собираюсь ни с кем мириться!». Практически всегда приходится разъяснять сторонам,

что медиация не обязывает их примиряться друг с другом. На наш взгляд термин «примирение» искажает суть альтернативных процедур разрешения споров.

Справочно представляем некоторые НПА, в которых встречаются термины «примирение», «примириться», «примирительные процедуры»: ГПК РК – «примирение» 8 раз, «примирительные процедуры» 11 раз; УК РК – «примирение» 2 раза; УПК РК «примирение» и «примирение в порядке медиации» 25 раз, «примириться» 4 раза, также используется название «соглашение о достижении примирения в порядке медиации»; АППК РК – «примирение» 18 раз, «примирительные процедуры» 1 раз, также используется фраза «путем заключения соглашения о примирении, медиации»; КоБС РК – «примирение» 3 раза; Закон «О нотариате» - «примирительные процедуры» 1 раз; Закон «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» - «примирительные процедуры» 9 раз.

[Приложения](#)

[Онлайн вопросники](#)

[Таблица результатов проведенной фокус-группы на доске Padlet](#)