

К правовой позиции Верховного Суда РФ о совершенствовании примирительных процедур

On the Legal Position of the Supreme Court of the Russian Federation on the Improvement of Conciliation Procedures

Шмакова С.А.

канд. юрид. наук

Иркутский государственный университет филиал в г. Братске

Shmakova S.A.

Candidate of Juridical Sciences, Bratsk branch office of Irkutsk state university

Аннотация

В статье анализируются положения проекта федерального закона, подготовленного Верховным Судом РФ в целях более широкого внедрения в сферу осуществления правосудия способов урегулирования споров посредством использования примирительных процедур, в том числе примирения, осуществляемого при содействии суда. Рассматриваются причины, которыми вызвана необходимость подготовки данного законопроекта и суть предлагаемых поправок в процессуальное законодательство, делается вывод о необходимости корректировки некоторых из них. Особое внимание в статье уделяется характеристике процедуры судебного примирения, её преимуществам в сравнении с процедурой медиации, а также вопросам, касающимся мер стимулирования применения примирительных процедур и расширения возможности их использования, в том числе медиации, по делам, возникающим из публично-правовых отношений.

Ключевые слова: способы урегулирования споров, примирительные процедуры, судебное примирение, судебный примиритель, процедура медиации, медиатор.

Abstract

The article analyzes the provisions of the draft of federal law of the Supreme Court for the wider introduction of the sphere of justice in ways of settling disputes through the using of conciliation procedures, including the assistance of the court. The reasons for drafting this bill are considered, and the essence of the proposed amendments to the procedural legislation, it is concluded that some of them need to be adjusted. Particular attention is paid to the description of the procedure of judicial reconciliation, its advantages in comparison with the procedure of mediation, as well as issues related to measures to stimulate the use of conciliatory procedures and to expand the possibility of their use, including mediation, in cases arising from public relations.

Keywords: ways of settling the disputes; conciliation procedures; judicial reconciliation; judicial conciliator; mediation procedure; mediator.

Поводом к написанию статьи послужило внесение 20 марта 2018 г. в Государственную думу Верховным Судом РФ проекта закона о совершенствовании примирительных процедур при осуществлении

судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах [1]. Предваряя анализ законопроекта, обозначим ряд основных причин и факторов, обусловивших его идейную подготовку и создание в предложенной редакции.

В мировой практике, несмотря на несовершенство системы правосудия, производство в государственных судах является основным способом разрешения правовых споров. Однако на протяжении последних десятилетий юридический опыт многих стран (США, Австралия, Канада, страны Западной Европы и др.) свидетельствует об эффективности и тенденции к расширению применения альтернативных способов разрешения и урегулирования правовых конфликтов, что позволяет существенно разгрузить государственные суды, сократить финансовые затраты, связанные с осуществлением судопроизводства, снизить уровень конфликтности в обществе, способствует повышению правовой культуры граждан, укреплению деловых и социальных связей и др.

По некоторым данным в европейских странах с помощью примирительных процедур разрешается около 80% споров. Отмечается, что за последние годы применения медиации в Великобритании расходы участвующих в споре снизились в пять раз, по сравнению с расходами на судебное разбирательство. Примерно 49% дел не доходят до суда, так как спор разрешается с помощью процедуры медиации [2, с. 107].

Известно большое количество видов примирительных процедур (переговоры, посредничество, процедура медиации, заключение мирового соглашения, согласительная процедура и др.), использование которых обуславливается категорией правового спора и необходимостью достижения тех или иных целей для его урегулирования. Предоставляется возможность определять последовательность, а также комбинировать (корректировать) элементы различных видов примирительных процедур или использовать смешанные процедуры (например, в англо-американской системе права процедура досудебного протокола, процедура урегулированного предложения, третейский суд с рекомендательным решением).

В Российской Федерации в условиях ежегодного существенного роста числа обращений за судебной защитой и, как следствие, возрастающей нагрузки на судей, увеличением объемов финансирования судебной деятельности, решение вопроса о расширении сферы применения альтернативных судебному механизмов урегулирования споров является весьма актуальным. С 2010 по 2017 г. нагрузка на суды общей юрисдикции выросла на 25–30%. Так, например, в 2017 г. только гражданских дел в суды поступило почти 14,52 млн [3].

Согласно судебной статистике после вступления в силу с 1 января 2011 г. Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» [4] (далее Федеральный закон о процедуре медиации) за период с 2011 по 2017 г. примирительные процедуры с участием медиаторов использовались при рассмотрении крайне незначительного количества дел (при рассмотрении всего лишь около 0,008% дел судами общей юрисдикции и при рассмотрении около 0,002% дел арбитражными судами) [5].

Обобщая результаты мониторинга практики применения Федерального закона о процедуре медиации, Верховный Суд РФ указал на достаточно большой перечень организационных, экономических и субъективных (психологических) причин низкой популярности примирительных процедур. В их числе, соответственно указанному делению, такие принципиально значимые, как:

- необязательность проведения процедуры медиации до обращения в суд;
- процессуальная пассивность сторон при разрешении гражданских споров и нежелание нести дополнительные финансовые затраты, высокая стоимость услуг

профессиональных медиаторов;

– стремление лица, право которого нарушено, любыми способами привлечь к ответственности нарушителя субъективного права; восприятие судебного решения как более «ценного» судебного акта по сравнению с определением о прекращении производства по делу [6].

В научных исследованиях обращается внимание на то обстоятельство, что и сами судьи традиционно функции примирения не относят к своей профессиональной деятельности, чем объясняется некоторая пассивность со стороны суда в вопросах примирения и склонения сторон к миру. Так, подчеркивается, что «для суда примирение не является основной задачей и функцией судьи, выполняющего охранительные функции защитника права и правопорядка. Первоочередная задача судьи в процессе - разрешить спор на основе закона, установить истину и определить виновного в нарушении права и обязать его ответить по закону» [7, с. 18].

Кроме того, действующие нормы Гражданского процессуального кодекса РФ [8] (далее ГПК РФ), Арбитражного процессуального кодекса РФ [9] (далее АПК РФ), Кодекса административного судопроизводства РФ [10] (далее КАС РФ), касающиеся примирения сторон, не конкретизированы и носят разрозненный характер, не раскрывают процессуальных аспектов этой деятельности, а потому практическое их применение порождает множество вопросов, требующих разъяснения. Представители судейского сообщества отмечают, что «после вступления в действие Закона о медиации и изменений, внесенных в АПК РФ и ряд других нормативных актов, практика выявила ряд пробелов и неточностей в механизме сопряжения процессуальной деятельности и деятельности по проведению процедуры медиации» [11, с.4].

О необходимости выработки конкретных мер, направленных на изменение сложившейся ситуации, говорилось на IX Всероссийском съезде судей (6-8 декабря 2016 г.) [12], а также в предпринимательских кругах на встрече с Президентом РФ 21 сентября 2017 г., по итогам которой дано поручение «рассмотреть вопрос о совершенствовании регулирования примирительных процедур (медиации), включая применение медиации при рассмотрении дел государственными судами» [13].

Подготовленный в связи с этим Верховным Судом РФ законопроект предусматривает поправки в целый ряд законодательных актов (АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ, Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» и др.) и преследует целью «более широкое внедрение в сферу осуществления правосудия способов урегулирования споров посредством использования примирительных процедур, в том числе примирения, осуществляемого при содействии суда» [5].

Он призван устранить имеющиеся пробелы в регламентации процессуальной деятельности суда, направленной на примирение сторон, поскольку определяет пределы такого участия и формы, в которых суд может реализовать возложенные на него законом обязанности по оказанию содействия сторонам в примирении, урегулировании существующего между ними конфликта.

Вместе с тем заметим, что воплощенная в таком видении в законопроекте Верховного Суда РФ идея совершенствования примирительных процедур и мер стимулирования их применения не нова. В 2012 г. с такой инициативой, опираясь на зарубежный опыт и Рекомендации Комитета министров Совета Европы N R (86) 12 о мерах по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды (1986 г.) [14], выступил Высший Арбитражный Суд РФ [15]. Однако после обсуждения и сделанных замечаний законопроект ВАС РФ [16] в 2016 г. был отклонен Государственной думой [17].

В обоснование нового проекта закона принимались во внимание исследованный зарубежный опыт проведения примирительных процедур при активном участии суда, так называемый институт «судебного примирения», получивший широкое распространение в Германии, Канаде, Республике Беларусь, Республике Казахстан и в других странах, и российские исторические традиции примирения, в том числе с участием суда, в коммерческих судах середины XIX–начала XX в.

Предлагаемые изменения, как подчеркивается в пояснительной записке к проекту закона, соответствуют задачам и принципам судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, а также общим тенденциям развития процессуального законодательства. Его унификация согласно Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации призвана, в том числе, «укрепить альтернативные способы разрешения споров, примирительных процедур» [18].

В научных исследованиях, в рамках обсуждения проекта единого Кодекса гражданского судопроизводства отмечается, что «развитие системы примирительных и согласительных процедур во многом определяет будущее цивилистического процесса», а перспективность процедурного подхода к его внутренней дифференциации увязывается с «развитием многообразия примирительных процедур (судебных процессуальных, судебных непроцессуальных, а также внесудебных, но способных определенным образом влиять на судебные или взаимодействовать с ними)» [19, с. 9].

Суть основных предлагаемых в процессуальное законодательство поправок сводится к следующему:

- закрепляется институт судебного примирения, т.е. возможность урегулировать спор при содействии судебного примирителя. Таковыми могут быть судьи в отставке, а также работники аппарата суда, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы в области юриспруденции не менее пяти лет. Порядок проведения судебного примирения и требования к судебному примирителю будут определены в утверждаемом Верховным Судом РФ Регламенте проведения судебного примирения;

- закрепляются виды и принципы проведения примирительных процедур, регламентируются порядок и сроки их проведения. К разновидностям примирительных процедур отнесены переговоры, сверка документов, посредничество, в том числе медиация, судебное примирение, другие примирительные процедуры, если это не противоречит федеральному закону;

- закрепляется перечень возможных результатов примирения: мировое соглашение в отношении всех или части требований, частичный или полный отказ от иска, частичное или полное признание иска, полный или частичный отказ от апелляционной, кассационной жалобы, надзорной жалобы (представления), признание обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения, соглашение по обстоятельствам дела, подписание письма-согласия на государственную регистрацию товарного знака;

- устанавливаются требования к форме и содержанию мирового соглашения, процедура его утверждения судом и порядок исполнения;

- закрепляется возможность проведения примирительных процедур, в том числе медиации, и по делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства судами общей юрисдикции или арбитражными судами.

В связи с отсутствием единства в использовании терминологии в области альтернативных способов разрешения и урегулирования споров, на что справедливо обращается внимание в юридической литературе [20, с. 40], важно отметить терминологическое единообразие и преемственность законопроекта с

действующим процессуальным законодательством. В этом смысле принципиально важным является понятие «урегулирование спора» и его адекватное употребление в законодательстве. Представляется правомерным устоявшееся мнение, что проведение примирительных процедур направлено не на «разрешение» спора, как это происходит в рамках судебного или третейского разбирательства, а на примирение сторон и урегулирование разногласий путем нахождения сторонами взаимоприемлемого решения.

Вместе с тем заслуживает внимания точка зрения, что в производстве по делам, возникающим из публично-правовых отношений, «речь может идти о согласительной, но не примирительной процедуре. Согласительные процедуры следовало бы прописать отдельно: они отличаются и предметом, и объектом, и функциями, и методологией» [19, с. 9].

Согласно проекту закона примирение сторон осуществляется на основе принципов добровольности, сотрудничества, равноправия и конфиденциальности. Стороны пользуются равными правами на выбор примирительной процедуры, определение условий ее проведения, а также кандидатуры посредника, в том числе медиатора или судебного примирителя. Примирение сторон возможно на любой стадии производства по делу и при исполнении судебного постановления.

Иными словами, законопроект не устанавливает требования обязательности проведения каких-либо примирительных процедур, в то время как в ряде зарубежных стран, чей опыт изучался, такая практика существует. Представляется, что в свете заявленной популяризации примирительных процедур разработчиками проекта закона продемонстрирован взвешенный подход к решению указанного вопроса, идейно укладывающийся в рамки Концепции единого ГПК. В ней отмечается, что «следует более активно развивать и стимулировать досудебное примирение между сторонами, в том числе путем введения по отдельным, точно выверенным категориям дел обязательного претензионного порядка разрешения спора Судебный порядок должен применяться по таким категориям дел лишь в случаях, если досудебный порядок оказался неэффективным».

В научном сообществе обсуждение вопроса об обязательности примирительных процедур приводит к различным, в том числе резко отрицательным выводам (например, о перспективности введения медиации в качестве обязательной досудебной процедуры урегулирования споров из гражданских правоотношений) [21, с. 65].

Установление законодателем обязательности проведения примирительных процедур в рамках судебного разбирательства, несомненно, ущемляло бы закрепленные ст. 45, 46, ч. 1 ст. 47 Конституции РФ права, в том числе на свободный выбор законных механизмов и способов защиты субъективных прав, включая судебную защиту. Применительно к отдельным процедурам это «может восприниматься со стороны спорящих субъектов как излишняя формальность» [22, с. 145]. Однако верно утверждение, что «право сторон во время процесса обратиться к примирительным процедурам никоим образом не ущемляет свободу выбора способа защиты нарушенного права, а, напротив, выступает одной из его дополнительных гарантий» [23, с. 209].

Кроме того, на примере медиативной процедуры нельзя не учитывать названные выше причины её низкой популярности, прежде всего «нежелание нести дополнительные финансовые затраты» и высокую стоимость услуг профессиональных медиаторов. Согласно правовой позиции Верховного Суда РФ расходы, обусловленные рассмотрением, разрешением и урегулированием спора во внесудебном порядке (обжалование в порядке подчиненности, процедура медиации), не являются судебными издержками и не возмещаются согласно

нормам ГПК РФ, КАС РФ, АПК РФ (п.3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21.01.2016 г. № 1) [24].

Вместе с тем в целях дополнительного стимулирования сторон к использованию примирительных процедур Верховным Судом РФ наряду с основным законопроектом подготовлен проект закона о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ. Суть предлагаемых поправок заключается в изменении правила о невозврате госпошлины при примирении сторон (п.3 ч.1 ст. 333.40 НК РФ). Так, при заключении мирового соглашения (соглашения о примирении), отказе истца от иска, признании ответчиком иска, в том числе по результатам проведения примирительных процедур, до принятия решения судом первой инстанции предлагается возвращать истцу 70% суммы уплаченной им государственной пошлины, на стадии рассмотрения дела судом апелляционной инстанции – 50%, на стадии рассмотрения дела судом кассационной инстанции, пересмотра судебных актов в порядке надзора – 30% [25].

В целом, положительно воспринимая предлагаемые поправки в Налоговый кодекс РФ, однозначно оценить преимущества такого подхода с точки зрения его экономичности для сторон не представляется возможным, поскольку при осуществлении некоторых видов примирительных процедур (например, медиации) этот показатель в каждом конкретном случае будет напрямую зависеть от их стоимости. В Федеральном законе о процедуре медиации закреплено, что оплата деятельности по проведению процедуры медиации осуществляется сторонами в равных долях, если они не договорились об ином (ч. 2 ст. 10) [4].

При этом в юридической литературе справедливо обращается внимание на то, что проведение процедуры медиации помимо расходов на оплату услуг медиатора может повлечь и иные расходы, которые придется оплатить сторонам: участие в процедуре экспертов и иных лиц, а также некоторые производственные расходы, такие как аренда помещения, оплата услуг связи и канцелярских товаров. В целях развития в России института судебной медиации делается вывод о целесообразности отнесения расходов по её проведению к судебным расходам [7, с. 166].

На основе изучения зарубежного опыта констатируется, что применение и эффективное использование примирительных процедур достигается, когда они для сторон бесплатны и кратковременны [26, с. 55]. Высказывается мнение о включении медиации, проводимой по правовым спорам, в число видов юридической помощи, оказываемой гражданам бесплатно [27, с. 7].

Иными словами, широкое внедрение в сферу осуществления правосудия способов урегулирования споров, посредством использования примирительных процедур, невозможно без проработки финансовой стороны этого вопроса. В этом смысле отдельного внимания заслуживает процедура судебного примирения, которая в силу ряда причин может стать наиболее востребованной среди других примирительных процедур. В основном законопроекте говорится о том, что порядок и условия оплаты труда судей в отставке, осуществляющих функции судебных примирителей, будут определяться Правительством Российской Федерации. При этом не упоминается, как с учетом ныне действующего законодательства будет решаться данный вопрос в том случае, если в качестве судебного примирителя будет выступать работник аппарата суда.

В финансово-экономическом обосновании к проекту закона подчеркивается, что принятие закона не повлечет дополнительных расходов федерального бюджета. В пояснительной записке указывается, что «расходы бюджета по оплате указанной деятельности могут, в частности, компенсироваться из сумм государственной пошлины, уплаченной при обращении в суд и оставшейся в бюджете после возвращения определенной ее части в случае согласия сторон на

использование процедуры судебного применения. ... Не исключается также вариант создания специального фонда оплаты труда судебных примирителей из числа судей в отставке».

Однако такая аргументация не представляется убедительной. Очевидно, что деятельность судьи в отставке в качестве судебного примирителя потребует достойной оплаты. Кроме того, следует учитывать и иные, связанные с обеспечением такой деятельности, расходы (связь, помещение, командировочные расходы и др.). Например, в свое время в заключение ответственного комитета Государственной думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству на законопроект ВАС РФ указывалось, что не учтены, в частности возможные издержки, связанные с утверждением и ведением реестра судебных примирителей, выделением отдельных помещений для проведения примирительных процедур в зданиях суда, проведением образовательных программ и курсов судебных примирителей и др.

Следовательно, в случае бесплатности процедуры судебного примирения для сторон, что принципиально важно, возникают сомнения в достаточности размеров компенсации таких расходов «за счет сумм оставшейся в бюджете государственной пошлины». Не учтено и то обстоятельство, что согласно Бюджетному кодексу РФ (гл. 9) государственная пошлина по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями (за исключением Верховного Суда РФ) полностью зачисляется в местные бюджеты.

Вместе с тем в отсутствие официальной информации, которая должна быть принята во внимание (например, круг субъектов (или их отдельных категорий), которые в качестве сторон по делу вправе рассчитывать на бесплатную процедуру судебного примирения, источники финансирования специального фонда оплаты труда судебных примирителей из числа судей в отставке, и др.)), делать окончательные выводы преждевременно.

Важность обозначенного выше вопроса обусловлена очевидными преимуществами процедуры судебного примирения. Прежде всего, это связано с тем, что в роли судебного примирителя может выступать судья в отставке, то есть известный и пользующийся уважением в обществе высококвалифицированный специалист в области права, имеющий безупречную деловую и нравственную репутацию. Список судебных примирителей будет утверждаться Пленумом Верховного Суда РФ.

В то же время Федеральным законом о процедуре медиации для профессиональных медиаторов устанавливаются минимальные требования: достижение возраста 25 лет, наличие высшего (но не обязательно юридического, хотя для урегулирования правовых споров это было бы желательно) и дополнительного профессионального образования по вопросам применения процедуры медиации (ст. 16).

В проекте закона предусматривается, что в целях выполнения своих функций судебный примиритель «вправе вести переговоры со сторонами, другими лицами, участвующими в деле, изучать представленные сторонами документы, знакомиться с материалами дела с согласия суда и осуществлять другие действия, необходимые для эффективного урегулирования спора и предусмотренные Регламентом проведения судебного примирения, в том числе давать сторонам рекомендации в целях скорейшего урегулирования спора и сохранения между сторонами деловых отношений».

Упорядоченность процедуры Регламентом (хотя пока не ясно, какой порядок примирения он будет закреплять), положения которого будут четко соблюдаться и заранее известны сторонам, также может рассматриваться как одно из преимуществ судебного примирения. Планируется, что территориально посты

судебных примирителей будут размещаться в зданиях судов, а это обеспечит сторонам доступность и удобство в общении с судебным примирителем.

Согласно Федеральному закону о процедуре медиации (ст. 11) порядок её проведения устанавливается соглашением сторон либо правилами проведения процедуры медиации, утвержденными соответствующей организацией, осуществляющей деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации. Стороны вправе указать на самостоятельное определение медиатором порядка проведения процедуры медиации. Выбор такого варианта, безусловно, потребует приложения дополнительных усилий и времени на выработку условий проведения процедуры медиации или ознакомление с её условиями, что менее предпочтительно.

Имеет также значение отсутствие рекламной информации об организациях, осуществляющих деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации, стоимости услуг, помещений в зданиях судов для проведения примирительных процедур и др. Медиатору не предоставлена возможность совершать определенные действия (например, знакомиться с материалами дела, изучать другие документы, вести переговоры с лицами, участвующими в деле).

Обозначенные выше преимущества процедуры судебного примирения позволяют сделать предположение о её востребованности в случае принятия закона (что, возможно, «затормозит» развитие и применение медиативной формы посредничества). Однако именно введение института «судебного примирителя» вызвало ряд принципиальных критических замечаний на законопроект со стороны Правительства РФ. По мнению Правительства РФ, реализация норм законопроекта в этой части потребует выделения дополнительных бюджетных ассигнований. В Заключении Правительства также указывается, что «положения законопроекта в части наделения статусом судебного примирителя работников аппаратов судов не соотносятся со ст. 32 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", в соответствии с которой аппарат суда осуществляет обеспечение работы суда, а не содействует суду в разрешении споров» [28].

Более того, при большой загруженности в течение дня работников аппарата суда основной работой, трудно предположить, что у них найдется свободное время для выполнения иных не свойственных им функций. В противном случае это неизбежно скажется на качестве и эффективности выполняемой ими работы либо потребует увеличения численности аппарата суда.

В средствах массовой информации даются противоположные оценки новому институту и необходимости его введения, делается акцент на том, что работа судебных примирителей будет отличаться от работы медиаторов, но, по сути, представлять собой что-то «среднее между судьями и медиаторами» [29].

Иными словами, институт судебного примирителя в варианте, предложенном Верховным Судом РФ, обоснованно подвергается критике и требует дальнейшей проработки. Представляется также, что развитие одних форм посредничества за счет создания более привлекательных для их реализации условий не должно сдерживать развитие других. Достижение поставленных законопроектом целей возможно лишь путем широкой популяризации и доступности различных видов примирительных процедур, повышения к ним интереса через обеспечение требуемых для этого условий совершенствования нормативно-правовой базы.

В связи с этим заслуживает внимания точка зрения, что «в условиях конкуренции со стороны судебных примирительных процедур, основными преимуществами которых выступают авторитет суда, относительная непродолжительность, возможность оперативного возобновления рассмотрения

дела по существу, обеспечение исполнимости соглашения сторон, бесплатность, развитие внесудебного посредничества, если не вводить его как обязательное для сторон, перспектив не имеет» [23, с. 29].

Отдельное замечание вызывает предлагаемый законопроектом перечень примирительных процедур, в числе которых указана «сверка документов». Речь идет о случаях поступления в суд новых документов по существу заявленных требований, с которыми другая сторона не имела возможности ознакомиться заблаговременно. Этой примирительной процедурой по понятным соображениям заменена упоминаемая в гл.15 Концепции единого ГПК РФ «сверка расчетов» (п.15.3.2.).

При этом в ходе обсуждения Концепции предлагалось не относить сверку расчетов к примирительным процедурам, поскольку она «имеет скорее доказательственное», стимулирующее значение, и как самостоятельное мероприятие «может не иметь никакого значения для достижения целей примирения» [22, с. 145]. Представляется, что сказанное относится и к сверке документов. К тому же буквальное прочтение п.15.3. Концепции позволяет рассматривать сверку расчетов как один из способов в «перечне способов поиска путей примирения».

Вместе с тем согласно представленной в п.15.3.2. Концепции аргументации сверку документов можно отнести к примирительной процедуре, поскольку «внимательное изучение обеими сторонами таких документов может привести к полному или частичному признанию иска или к полному или частичному отказу от иска».

Неоднозначность представлений о сверке документов как о примирительной процедуре свидетельствует о необходимости дополнительной проработки вопроса о включении её в перечень примирительных процедур в таком качестве.

Ещё одной принципиально важной законодательной инициативой Верховного Суда РФ, основанной на изучении зарубежного опыта (Германия, Великобритания, Франция и др.), является расширение сферы действия Закона о процедуре медиации и включение в неё споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Принято во внимание, что на необходимость активного использования примирительных процедур, в том числе медиации, в публично-правовых спорах указывается в Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 5 сентября 2001 г. № Rec(2001)9 об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами [30].

В пояснительной записке к проекту закона подчеркивается, что «в условиях возрастающего количества споров с участием государственных органов именно государство должно расширять использование примирительных процедур для эффективного урегулирования споров со своим участием, в том числе в целях укрепления авторитета органов государственной власти, повышения доверия к ним» [5].

В законопроекте предлагается закрепить возможность суда в целях примирения сторон обращаться к примирительным процедурам в процессе рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также о взыскании обязательных платежей и санкций, только если стороны не использовали досудебное урегулирование спора

и при наличии согласия организации, индивидуального предпринимателя или гражданина.

Вместе с тем действующим законодательством закреплена возможность примирения сторон по публично-правовым спорам в арбитражном процессе по правилам, установленным в гл. 15 АПК РФ. В соответствии со ст. 190 АПК РФ экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не установлено федеральным законом. Разъяснения, касающиеся особенностей примирения по данной категории дел, даны в Постановлении ВАС РФ от 18 июля 2014 г. № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе» [31].

Но согласно ч. 5 ст. 1 Федерального закона о процедуре медиации данная процедура не применяется к спорам, «если такие споры затрагивают или могут затронуть ... публичные интересы». В этой связи заметим, что в последние годы вопрос о возможности проведения процедуры медиации по административно-правовым спорам достаточно активно обсуждается в российских научных кругах, где сформировались две противоположные правовые позиции [32, с. 30], а также на различных дискуссионных площадках. Высказывается мнение о необходимости на законодательном уровне отразить категорию дел, к которым можно применить процедуру медиации, и возможности «ввести обязательную процедуру медиации, например, при рассмотрении налоговых споров» [33].

Можно сказать, что в рамках ведущейся научной полемики идея примирения сторон по публично-правовым спорам посредством проведения процедуры медиации не нашла однозначной поддержки. В свою очередь, Правительство РФ в Заключении на законопроект Верховного суда РФ указывает, что распространение процедуры медиации на административные и иные публичные правоотношения не соотносится с положениями ч. 5 ст. 1 Федерального закона о процедуре медиации, согласно которым эта процедура не применяется к спорам, затрагивающим публичные интересы. Распространение процедуры медиации на какие бы то ни было публичные правоотношения противоречит принципу равноправия сторон, закрепленному ст. 3 этого же Федерального закона, поскольку данный принцип не свойственен публичным правоотношениям, основанным на власти и подчинении, принуждении обязанных лиц. Таких же выводов придерживается Комитет Государственной думы по государственному строительству и законодательству в своих замечаниях на законопроект.

В контексте сказанного выше заслуживает внимания точка зрения, что «в собственном значении примирительная процедура по делам, возникающим из публично-правовых отношений, невозможна: российское право не восприняло концепцию субъективного публичного права (в отличие от, например, законодательства Германии)» [19, с. 9]. При этом не отрицается возможность проведения по такой категории дел согласительной процедуры.

В завершение отметим, что в целом проект закона отвечает запросу общества на расширение возможности примирения сторон в рамках судебного разбирательства, в том числе и по публично-правовым спорам. Вместе с тем представляется, что некоторые его положения носят спорный характер и нуждаются в корректировке, однако только опыт их практического применения, в случае принятия закона, поможет дать объективную оценку предлагаемым в законодательство поправкам в части совершенствования примирительных процедур.

Литература

1. О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.01.2018 № 1 [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/421600-7> - 24.05.2018.
2. *Верховская В.А.* Альтернативные методы разрешения конфликтов в странах различных правовых семей / В.А. Верховская, В.А. Воскресенская // Вестник Санкт-Петербургского университета. - Сер. 17. - 2016. Вып. 1. – С. 104–110.
3. *Рогоцкая, С.* Опубликована сводная статистика рассмотрения дел судами за последние 7 лет / С. Рогоцкая [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.advgazeta.ru> – 30.05.2018.
4. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): федер. закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Рос. газ. - 2010. – 30 июля.
5. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.01.2018 № 1 [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/421600-7> - 24.05.2018.
6. Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за период с 2013 по 2014 год: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.04.2015г. // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2015. - № 6.
7. *Аболонин В.О.* Судебная медиация: теория, практика, перспективы / В.О. Аболонин.- М.: Инфотропик Медиа, 2014. - Кн. 6. - 408 с.
8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 46. - Ст.4532.
9. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 30. - Ст.3012.
10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2015. - №10. - Ст.1391.
11. *Колоколов, Н.* Медиация: модная, но непопулярная / Н. Колоколов, Е. Панкратова // ЭЖ-Юрист. – 2016. – № 9. – С. 4–5.
12. Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе: Постановление IX Всероссийского съезда судей от 08.12.2016 № 1 // Вестник Высшей квалификационной коллегии судей РФ. - 2017. - № 1.
13. Перечень поручений по итогам встречи с представителями российских деловых кругов и объединений: утв. Президентом РФ 06.10. 2017 г. № Пр-2042 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/55806> - 24.05.2018.
14. О мерах по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды: Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 16.09.1986г. № Rec(86)12 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/55c464414.html> – 30.05.2018.
15. О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные

- законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»: постановление Пленума ВАС РФ от 12.07.2012 № 45 [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/121844-6> - 24.05.2018.
16. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур: проект федерального закона № 121844-6 (внесен в ГД РФ 02.08.2014г) [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/121844-6> - 24.05.2018.
 17. О проекте федерального закона № 121844-6 О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»: постановление ГД ФС РФ от 09.12.2016 № 469-7 ГД [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/121844-6> - 24.05.2018.
 18. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 08.12.2014 № 124(1) // СПС КонсультантПлюс.
 19. Сахнова Т.В. О концепте единого Гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу) / Т.В. Сахнова // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 9–27.
 20. Давыденко Д.Л. Вопросы юридической терминологии в сфере «альтернативного разрешения споров» / Д.Л. Давыденко // Третейский суд. – СПб. – 2009. – № 1. – С. 40–53.
 21. Зайцев А.И. Обязательная медиация: аргументы «за» и «против» / А.И. Зайцев // Вестник гражданского процесса. - 2012. - № 6. - С. 57-65.
 22. Носырева Е.И. Основные положения Концепции об институте примирения сторон в гражданском судопроизводстве (часть вторая) / Е.И. Носырева, Д.Г. Фильченко // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 2. – С. 140–155.
 23. Здрок, О.Н. Примирительные процедуры в гражданском судопроизводстве: понятие, классификация, тенденции развития (на примере республики Беларусь) / О. Н. Здрок // Вестник гражданского процесса. - 2012. - № 1. - С. 180-223.
 24. О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.01.2016 № 1 // Рос. газ. - 2016. – 1 марта.
 25. О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.01.2018 № 3 [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/421600-7> - 24.05.2018.
 26. Стрельцова Е.Г. Организация медиации как элемента государственной политики в сфере защиты прав и интересов (на основе российского и современного зарубежного опыта) / Е.Г. Стрельцова // Вестник гражданского процесса. – 2012. – № 6. – С. 47–56.
 27. Шереметова Г.С. Медиация как вид бесплатной юридической помощи / Г.С. Шереметова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2014. – № 1. – С. 3–7.
 28. Заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур», вносимый в

- Государственную Думу Верховным Судом Российской Федерации: заключение Правительства РФ от 14.03.2018г № 1954п-П4 [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/421600-7> – 24.05.2018.
29. Верховный суд взялся за примирительные процедуры: появятся судебные примирители и медиация по административным делам. Комментарий эксперта (Т. Еремеева) // ЭЖ-Юрист. - 2018. - № 5.
 30. Об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами: Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 05.09.2001г. № Rec(2001)9 [Электронный ресурс]. - URL:<http://www.refworld.org.ru/docid/55c464414.html> – 30.05.2018.
 31. О примирении сторон в арбитражном процессе: постановление Пленума ВАС РФ от 18.07.2014 № 50 // Вестник экономического правосудия РФ. – 2014. - № 9.
 32. *Аракелова М.В.* Медиация как способ урегулирования налоговых споров / М.В. Аракелова // Финансовое право. – 2015. – № 6. – С. 29–34.
 33. *Приженникова А.Н.* Альтернативные способы разрешения споров: актуальные вопросы / А.Н. Приженникова [Электронный ресурс]. – URL: http://e-notabene.ru/view_article.php?id_article=10280&nb=1 - 30.05.2018.