Конституционные основы судопроизводства с использованием медиационных процедур*

ВИНОГРАДОВА Елена Валерьевна, ведущий научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор

119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10

E-mail: evsfrf@gmail.com

Эффективность судебных процедур во многом зависит от наличия механизмов, обеспечивающих сторонам правового конфликта возможность выбора способа его урегулирования. Одним из таких механизмов является процедура медиации, широко применяемая во многих странах и законодательно регламентированная в России в 2010 г. В последнее время широкий интерес к процедуре медиации создал предпосылки для внесения изменений в законодательство, которые, к сожалению, формулируются без достаточных теоретических изысканий, основанных на исследованиях должной степени репрезентативности. Автором исследованы процедуры судебной медиации в аспекте конституционных основ судопроизводства в свете предлагаемых Верховным Судом Российской Федерации изменений в их законодательном регулировании.

Методологическую основу исследования составил обусловленный диалектическим подходом и принципами объективности и сравнимости комплекс методов научного познания, анализа и синтеза, сравнительно-правового и других методов, обеспечивающих достоверность исследования.

По мнению автора, правовое регулирование процедуры медиации в России достаточно для решения практических задач, несмотря на скудную медиативную практику, слабость механизмов саморегулирования и информированность участников рынка о возможностях института медиации. Существующая в российском обществе высокая потребность в доступных и эффективных механизмах урегулирования споров предопределяет обоснованность внедрения процедур медиации. Распространять их на публично-правовые отношения необходимо чрезвычайно взвешенно и осторожно и лишь после проведения долгосрочных экспериментов. В действующем законодательстве для достижения баланса конституционно-значимых ценностей использование процедуры медиации пока должно ограничиваться гражданско-правовыми отношениями.

Ключевые слова: медиация, судебный процесс, судебный медиатор.

Constitutional Framework of Proceedings with the Use of Mediation Procedure

E. V. VINOGRADOVA, leading research fellow of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, doctor of legal sciences, professor

10, Znamenka st., Moscow, Russia, 119019

E-mail: evsfrf@gmail.com

The effectiveness of judicial procedures depends to a large extent on the availability of mechanisms to enable the parties to a legal conflict to choose how to resolve it. One of these mechanisms is the mediation procedure, widely used in many countries, and legally stipulated in Russia in 2010. In recent years, a wide interest in the mediation procedure has created prerequisites for making changes to the

* Статья подготовлена на основе доклада автора на XIII Ежегодных научных чтениях, посвященных памяти профессора С. Н. Братуся (г. Москва, 24 октября 2018 г.).

legislation, which, unfortunately, are formulated without sufficient theoretical research based on studies of a proper degree of representativeness. The author studies the procedures of judicial mediation in a view of constitutional frameworks of proceedings, in accordance with the changes proposed by the Supreme Court of the Russian Federation in their legislative regulation.

The methodological basis of the study was focused on the dialectical approach and the principles of objectivity and comparability of a set of methods of scientific knowledge, analysis and synthesis, comparative law and others, ensuring the reliability of the study.

According to the author, the legal regulation of mediation in Russia is sufficient to solve practical problems, despite the meager mediation practice, the weakness of self-regulation mechanisms and awareness of market participants about the possibilities of mediation. The high demand in the Russian society for accessible and effective dispute settlement mechanisms, taking into account the experience of other countries, determines the validity of the introduction of mediation procedures. It is necessary to extend them to public relations very carefully and carefully after long-term experiments. In the current legislation, in order to achieve a balance of constitutional values, the use of mediation procedure should be limited to civil law relations.

Keywords: mediation, judicial process, judicial mediator.

DOI: 10.12737/art_2019_3_12

Сегодня в России основным юрисдикционным механизмом разрешения споров является рассмотрение дел в суде. Конституционные гарантии защиты законных интересов при осуществлении судопроизводства в Российской Федерации соответствуют положениям о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита — обязанность государства. Эта обязанность налагается на все органы государственной власти, включая судебную.

В решениях Конституционного Суда РФ неоднократно обозначены правовые позиции, определяющие, что гарантии судебной защиты прав и свобод предполагают не только доступ к судебным процедурам, но и эффективное восстановление нарушенных прав. Эффективность судебных процедур во многом зависит от наличия механизмов, обеспечивающих сторонам правового конфликта возможности выбора способа его урегулирования. Этот вопрос приобретает особую актуальность в связи с продолжающейся реформой судебной системы в Российской Федерации.

Сравнительные исследования реформирования судебных систем европейских стран позволяют сделать вывод о тенденции ухода от разре-

шения правовых споров исключительно в ходе правоприменительной деятельности с вынесением обязательного для исполнения решений и признания необходимости предоставления возможности использования примирительных процедур¹.

Среди способов альтернативного урегулирования споров процедура медиации — выработка взаимоприемлемого решения, основанного на консенсусе между сторонами, при участии третьего лица (медиатора) — в российскую практику введена Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (далее — Закон о медиации).

Медиативные процедуры могут проводиться как в случае, когда у сторон, при отсутствии намерения обращаться в суд, существуют затруднения в правовом урегулировании (т. е. во внесудебном порядке), так и в рамках судебного процесса (учитывая, что стороны имеют право прервать процесс на любой стадии и обратиться к процедуре медиации).

Кроме того, на основании внесенной в договор медиативной ого-

¹ См.: Калашникова С. И. Медиация в сфере гражданской юрисдикции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010.

ворки о необходимости урегулирования разногласий путем применения процедуры медиации она может осуществляться в досудебном порядке. Подобный опыт имеется в Германии, Нидерландах, Великобритании, Франции, Австралии, где существует обязательный досудебный порядок урегулирования публично-правовых споров, в том числе с использованием медиации, который способствует тому, что до стадии судебного рассмотрения доходит незначительное количество таких споров.

В рамках данной статьи попытаемся исследовать некоторые аспекты медиации в рамках судебного процесса, когда на суд в соответствии с законом возлагается обязанность предложить сторонам использовать процедуру медиации, в свете предлагаемых Верховным Судом РФ изменений в законодательное регулирование этих процедур.

На необходимость содействовать примирению сторон на стадии производства по делу в целях сокращения количества рассматриваемых судами дел и улучшения качества отправления правосудия указано в рекомендации Комитета министров Совета Европы, принятой еще в 1986 г.², в которой предложено в качестве одной из основных задач возложить на судей обязанность добиваться примирения сторон и заключения мирового соглашения по всем соответствующим вопросам на любой стадии производства по делу.

Институт судебного примирения широко используется в различных странах, в частности в Беларуси, Казахстане, Словении, Германии, Канаде и др.

В январе 2018 г. Пленум ВС РФ принял решение³ о внесении в Го-

сударственную Думу проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»⁴.

На основе статистических данных об использовании примирительных процедур с участием медиаторов⁵ Верховным Судом РФ делается, по сути, вывод о несостоятельности института медиации в силу лаконичности и разрозненности норм, регулирующих вопросы медиации, включенных в Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Кодекс административного судопроизводства РФ⁶.

Законопроект содержит ряд предложений, которые следует рассмотреть подробнее.

В частности, сферу действия общего правила медиации, согласно которому примирение возможно на любой стадии производства по делу, предлагается распространить на стадию исполнения судебного решения.

Также предусматривается, что решением Верховного Суда РФ будут регламентированы виды примирительных процедур, применяемых

⁴ Государственной Думой в первом чтении 13 июня 2018 г. принят внесенный Верховным Судом РФ проект федерального закона № 421600-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур» (далее — законопроект № 421600-7).

⁵ В пояснительной записке к законопроекту № 421600-7 указано, что с 2011 по 2017 г. процедура медиации применялась при рассмотрении всего лишь около 0,008% дел судами общей юрисдикции и при рассмотрении около 0,002% дел арбитражными судами.

⁶ См.: Система обеспечения законодательной деятельности на сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/421600-7>.

² См. рекомендацию Комитета министров Совета Европы № R(86)12 о мерах по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды.

³ См. постановление Пленума ВС РФ от 18 января 2018 г. № 1.

в суде, где наряду с переговорами, сверкой документов предусматривается медиация.

В числе предлагаемых новаций изменение положения ч. 2 ст. 1 Закона о медиации и создание возможности применения процедур медиации в отношении споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Напомним, что при принятии Закона о медиации обсуждался вопрос распространения медиативных процедур на публично-правовые отношения. Был исследован опыт стран, где медиация существует достаточно давно, который свидетельствует, что метод альтернативного урегулирования споров эффективнее (экономичнее и результативнее), чем обращение в суд, при разрешении конфликтов, связанных с нарушением трудовых прав, в семейных и наследственных правоотношениях, связанных с разделом имущества супругов. Процедура медиации в этих спорах позволяет сторонам с участием независимого лица (медиатора) достичь консенсуса и выработать взаимоприемлемое решение.

На необходимость активного использования примирительных процедур по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, указывает также рекомендация Комитета министров Совета Европы от 5 сентября 2001 г. № Rec(2001)9 об альтернативных методах урегулирования споров между административными органами власти и частными лицами: примирение и медиация могут инициироваться участвующими сторонами, судьей или предусматриваться в обязательном порядке законом.

В ряде зарубежных стран (например, в Словении) процедура судебной медиации (примирения) носит обязательный характер, ее проведение может быть предписано судьей. В некоторых странах (например, в

Великобритании) существует практика, согласно которой, если сторона отказывается от предложенной судом медиации, такая сторона несет все судебные расходы другой стороны, даже выиграв спор.

Распространение института медиации на административные процедуры, в случае принятия законопроекта, обосновывается тем, что примирительные процедуры, в том числе медиация, могут проводиться и по делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства судами общей юрисдикции или арбитражными судами. В связи с этим сферу действия Закона о медиации предлагается расширить, включив в нее споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Такой подход будет, по мнению авторов законопроекта, способствовать нахождению сторонами взаимоприемлемого результата урегулирования спора или сближению позиций сторон.

Вместе с тем важно обратить внимание, что законопроект существенно изменяет концептуальные принципы института медиации, зафиксированные в Законе о медиации. В нем предлагается отойти от базовых принципов неприменения медиации в публично-правовых отношениях и осуществления медиации независимыми медиаторами, распространив медиацию на публично-правовые отношения и предоставив право осуществлять медиацию представителям судейского сообщества (судьям в отставке) и работникам аппаратов судов.

Представляется, что эти предложения Верховного Суда РФ нуждаются в теоретическом обосновании и анализе положений, реформирующих данный правовой институт на предмет возможных правовых рисков, их противоречия положениям Конституции России.

Не вдаваясь в дискуссию об обоснованности и целесообразности внесения указанных изменений, не анализируя аргументы, приводимые Верховным Судом РФ, учитывая, что предлагаемые новеллы законопроекта явно нельзя отнести к изменениям юридико-технического характера, представляется уместным актуализировать именно в научной среде дискуссию об участии научно-экспертного сообщества в обсуждении порядка принятия решений о фундаментальных изменениях институциональных основ правовых институтов и влиянии научно-экспертного сообщества на стратегию развития правовых институтов.

Напомним, что механизмы общественного участия в совершенствовании законодательства развиваются в течение последнего десятилетия, с 2008 г., в рамках административной реформы, которая с разной интенсивностью идет примерно с 2000 г.⁷

После указания Президента РФ в Послании Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. на то, что потенциал гражданского общества останется невостребованным, а коррупция, безответственность и непрофессионализм стремительно нарастают, возвращая нас на путь деградации экономического и интеллектуального потенциала нации и все большего отрыва власти от интересов общества, а также на нежелание государственного аппарата слышать запросы людей, был принят ряд решений по развитию различных инструментов общественного участия.

Во-первых, обновлен институт консультативных органов при органах государственной власти, «перезапущены» общественные советы, получившие новый порядок формирования, больше возможностей для влияния на принятие решений органами власти⁸.

Во-вторых, созданы условия для публичного обсуждения важнейших проектов нормативных правовых актов на специализированном интернет-сайте⁹.

В-третьих, внедрена процедура оценки регулирующего воздействия¹⁰.

В-четвертых, создан сайт для обсуждения общественных инициатив, наиболее значимые из которых, набравшие более 100 тыс. голосов, стали обязательными для рассмотрения Правительством РФ¹¹.

ных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»; постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации».

⁹ См. постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

¹⁰ См. постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

¹¹ См. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием

⁷ URL: <http://ar.gov.ru/>.

⁸ Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования обществен-

Таким образом, на первый взгляд все решения обеспечены необходимой нормативной базой и позволяют научно-экспертному сообществу участвовать в законопроектной деятельности.

Однако все указанные меры по повышению уровня общественного участия в управлении делами государства имеют ограничения, и законопроект Верховного Суда РФ является тому подтверждением.

По сути открытый формат экспертного обсуждения только один — на сайте regulation.gov.ru. Однако размещаться там должны только проекты нормативных правовых актов, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти. Таким образом, шансов ознакомиться на этом сайте с инициативой Верховного Суда РФ, как и других субъектов права законодательной инициативы до ее внесения в Государственную Думу, нет.

И вот Верховный Суд без аргументации делает вывод, что показатели судебной статистики свидетельствуют о наличии в российском обществе «высокой потребности в доступных и эффективных механизмах урегулирования споров»¹². При этом Верховный Суд главной целью развития института медиации видит дальнейшее повышение качества правосудия за счет оптимизации судебной нагрузки.

Однако, на наш взгляд, очевидно, что снижение конфликтности, укрепление социальных и деловых связей, становление и развитие партнерских отношений, формирование уважительного отношения к закону, а также повышение правосознания и социальной активности (которым отводится второстепенная роль) являются несравнимо более значимыми целями и должны приниматься во внимание в первую очередь.

интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

¹² Пояснительная записка к законопроекту № 421600-7.

Представителями деловых кругов и объединений на состоявшейся 21 сентября 2017 г. встрече с Президентом РФ были высказаны пожелания о необходимости совершенствования примирительных процедур. Однако суть проблем, озвученных на встрече, нигде не обсуждалась.

По итогам этой встречи 6 октября 2017 г. утвержден Перечень поручений Президента РФ, в п. 2 которого поручено рассмотреть вопрос о совершенствовании регулирования примирительных процедур (медиации), включая применение медиации при рассмотрении дел государственными судами.

Каким образом организовано рассмотрение этого вопроса, не ясно, поскольку общественные советы создаются при федеральных органах исполнительной власти и нормы указа Президента и постановления Правительства на органы судебной власти не распространяются.

При Верховном Суде РФ в соответствии со ст. 19 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» образован научно-консультативный совет. Его состав утверждает Пленумом Верховного Суда РФ, что не повышает открытости судебной власти.

Предложение о создании института судебного примирения, введении нового привилегированного медиатора — судебного примирителя, возможность использования его услуг в делах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, предоставив право осуществлять медиацию исключительно представителям судейского сообщества (судьям в отставке) и работникам аппаратов судов, создает дополнительные препятствия для реализации конституционной гарантии, предусмотренной ч. 5 ст. 32 Конституции РФ, декларирующей, что «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия».

Верховный Суд РФ апеллирует к вышеупомянутым рекомендациям Комитета министров Совета Европы № R(86)12. При этом разговоры о необходимости разработки нормативов судебной нагрузки ведутся с 1996 г. — с момента принятия Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Однако до настоящего времени эти нормативы не разработаны.

Негативное влияние закрытости судебного сообщества на нормативно-правовое обеспечение деятельности органов судебной власти можно проиллюстрировать на примере положения, предусмотренного ст. 19 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», которым установлено полномочие Правительства РФ осуществлять меры по обеспечению деятельности органов судебной власти. Данное положение существовало с момента принятия указанного Закона и на тот период соответствовало правовой действительности, поскольку в то время суды Российской Федерации входили в систему органов юстиции, были подведомственны Минюсту России и обеспечение их деятельности осуществлялось через систему органов исполнительной власти: Правительство РФ — Министерство юстиции РФ.

Однако в результате принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» указанное полномочие было возложено на аппараты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, а также на специальный федеральный орган, не относящийся к органам исполнительной власти.

Далее Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» создается указанный департамент. Таким

образом, полностью выстраивается новая система обеспечения деятельности судов, к которой Правительство РФ не имеет никакого отношения. Тем не менее вышеуказанная норма из Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» не исключается и сохраняется по сей день.

Учитывая, что согласно Конституции России высшие суды обладают правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения и активно им пользуются, не ясно, кто должен приводить в соответствие реалиям Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» и почему научно-консультативный совет не «подсказал» Верховному Суду, что это необходимо сделать.

Не умаляя значимость законодательных решений, направленных на повышение комфорта судей, хотелось бы сохранить гарантии доступа к правосудию, предусмотренные Конституцией РФ.

В этой ситуации важно, что для обеспечения конституционных основ судопроизводства в Российской Федерации инициированные Верховным Судом РФ законопроекты следует анализировать на предмет возможного ущемления конституционных гарантий личности, общества, государства.

В заключение отметим, что правовое регулирование процедуры медиации в России на сегодняшний день видится вполне достаточным для решения практических задач. Однако репрезентативная медиативная практика пока отсутствует. Механизмы саморегулирования медиации развиты слабо. Информированность участников рынка о возможностях института медиации крайне низкая.

Вместе с тем в российском обществе существует высокая потребность в доступных и эффективных механизмах урегулирования споров. Мировой опыт показывает, что внедрять процедуру медиации

в публично-правовые (и прежде всего административные) отношения необходимо чрезвычайно взвешенно и осторожно. В странах, где такой опыт существует, принято определять возможность использования таких процедур путем про-

ведения долгосрочных экспериментов. В связи с этим можно предположить, что в действующем законодательстве использование процедуры медиации пока должно ограничиваться гражданско-правовыми отношениями.

Библиографический список

Калашникова С. И. Медиация в сфере гражданской юрисдикции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010.

Система обеспечения законодательной деятельности на сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/421600-7>.

References

Kalashnikova S. I. Mediatsiya v sfere grazhdanskoy yurisdiktsii. Cand. diss. thesis. Yekaterinburg, 2010.

Sistema obespecheniya zakonodatelnoy deyatelnosti na sayte Gosudarstvennoy Dumy Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii. Available at: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/421600-7>.