

УДК 34

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3699>

РОЛЬ ПРОКУРОРА ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ СТОРОНАМИ
ПРИМИРИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

Е. И. Носырева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 18 сентября 2021 г.

Аннотация: *выявляется роль прокурора в связи с изменениями процессуального законодательства, направленными на более широкое применение примирительных процедур в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве. Автор исследует такую роль при использовании сторонами примирительных процедур как до обращения в суд, так и в ходе процесса по делам с участием прокурора. Возможные направления деятельности прокурора рассматриваются в двух аспектах: с точки зрения задачи суда по содействию мирному урегулированию споров и с точки зрения права сторон на примирение. Формулируется вывод о двойном предназначении роли прокурора в этой сфере: с одной стороны, не допустить нарушения прав сторон при реализации права на использование примирительных процедур, а другой – не допустить злоупотребления ими данным правом.*

Ключевые слова: *прокурор, гражданский процесс, арбитражный процесс, административное судопроизводство, досудебное урегулирование споров, примирительные процедуры, переговоры, медиация, судебное примирение, мировое соглашение.*

Abstract: *the article reveals the role of the prosecutor in connection with changes in procedural legislation aimed at wider application of conciliation procedures in civil, arbitration and administrative processes. The author examines this role when the parties use conciliation procedures both in pre-trial settlement of disputes and during the trial in cases with the participation of a prosecutor. Possible directions of the prosecutor's activity are considered in two aspects: from the point of view of the task of the court to facilitate the peaceful settlement of disputes and from the point of view of the parties' right to reconciliation. A conclusion is made about the dual purpose of the role of the prosecutor in this area: on the one hand, to prevent violations of the rights of the parties in the exercise of the right to use conciliation procedures; on the other hand, to prevent them from abusing this right.*

Key words: *prosecutor, civil proceeding, arbitration proceeding, administrative proceeding, pre-trial settlement of disputes, conciliation procedures, negotiation, mediation, judicial conciliation, settlement agreement.*

Получающие развитие в последние годы примирительные процедуры урегулирования споров относятся, в большей степени, к сфере частного права, основаны на принципах добровольности и конфиденциальности, на минимальном вмешательстве государства в данную сферу деятельности. При этом указанные процедуры и на уровне законодательства,

и на уровне практики признаются законными способами защиты прав. Допустимость и необходимость применения примирительных процедур в целом обосновывается конституционным правом каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ).

С одной стороны, совершенно очевидно, что прямой взаимосвязи между институтом примирения сторон и деятельностью прокуратуры нет и не может быть. С другой стороны, альтернативное урегулирование споров, включающее различные средства и способы защиты прав, взаимодействует с судебной системой по многим процессуальным параметрам. Прокурор в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства¹.

По этой причине можно говорить об опосредованной связи между альтернативными процедурами и прокурорской деятельностью через судебные процедуры. Данным обстоятельством обусловлена постановка проблемы о возможной роли прокуратуры в расширении практики примирительных процедур, в обеспечении их функционирования в рамках правового поля.

Сразу оговоримся, что речь пойдет не о задачах прокуратуры в общем, а о конкретной процессуальной роли прокурора в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве при использовании сторонами примирительных процедур.

Итак, под примирительными процедурами принято понимать разнообразные процедуры урегулирования правовых споров. Их использование допускается как до обращения в суд (например, претензионный порядок урегулирования споров), так и после возбуждения дела в суде на любой стадии процесса, а также при исполнении судебного акта (переговоры, медиация, судебное примирение).

В соответствии с данной классификацией посмотрим на потенциальную роль прокурора применительно к перечисленным примирительным процедурам.

Роль прокурора в использовании сторонами примирительных процедур до обращения в суд

Остановимся сначала на возможностях прокурора в рамках досудебного урегулирования споров. При этом подчеркнем еще раз то очевидное обстоятельство, что прокурор, который осуществляет защиту прав других лиц, не может быть непосредственным субъектом примирительных процедур и не принимает решение об их использовании.

В свое время на практике неоднозначно решался вопрос о необходимости соблюдения прокурором предусмотренного законом обязательного

¹ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021) (ч. 3 ст. 35). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

досудебного порядка урегулирования споров. По одному из дел Верховный Суд РФ, отменяя судебные акты нижестоящих судов, указал, что досудебный порядок урегулирования экономических споров – это взаимные действия сторон материального правоотношения, которые направлены на самостоятельное разрешение разногласий, возникших между ними. На прокуроре лежит обязанность по принятию мер к досудебному урегулированию спора только в случае, если орган прокуратуры участвует в деле в качестве стороны материально-правового спора².

В настоящее время данная правовая позиция закреплена законодательно. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 4 АПК РФ соблюдения досудебного порядка урегулирования споров не требуется при обращении в арбитражный суд прокурора в защиту публичных интересов, прав и законных интересов организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. В ГПК РФ подобная норма отсутствует. Однако здесь следует руководствоваться разъяснением, данным в п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства»³ (далее – постановление Пленума ВС РФ № 18), которое, по сути, дублирует норму АПК РФ со ссылкой на ч. 4 ст. 1 ГПК РФ. Иными словами, Верховный Суд РФ в этом случае предлагает использовать аналогию процессуального закона. Таким образом, прокурор при обращении в суд в защиту чужих интересов *не обязан* соблюдать досудебный порядок урегулирования.

В то же время с учетом того, что в последние годы и на уровне законодательства, и на уровне практики все больше внимания уделяется необходимости развития примирительных процедур с целью снижения нагрузки на суды, стимулирования участников конфликта к самостоятельному их разрешению, прокурор не может не учитывать в своей деятельности данные тенденции⁴.

В частности, прокурор не должен игнорировать возможность лица, в интересах которого он намеревается предъявить иск, использовать досу-

² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20 февраля 2017 г. № 306-ЭС16-16518 по делу № А49-7569/2016. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-20022017-n-306-es16-16518-po-delu-n-a49-75692016/> (дата обращения: 03.07.2021).

³ О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О значимости досудебного порядка урегулирования споров свидетельствует уже упоминаемое постановление Пленума ВС РФ № 18, которое впервые в судебной практике посвящено специально данной сфере и в котором даны всесторонние разъяснения, касающиеся применения соответствующих норм. Кроме того, постановление носит комплексный характер, содержит положения не только по общим, но и по отдельным вопросам досудебного урегулирования споров в рамках различных правоотношений. В нем сформулирован и ряд важных концептуальных положений, направленных на дальнейшее развитие досудебных процедур.

дебный порядок урегулирования спора, в качестве которого сегодня выступает не только непосредственно претензионный порядок, но и другие процедуры. Так, в п. 1 постановления Пленума ВС РФ № 18 поясняется, что под досудебным урегулированием следует понимать деятельность сторон спора до обращения в суд, осуществляемую ими самостоятельно (переговоры, претензионный порядок) либо с привлечением третьих лиц (например, медиаторов, финансового уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг), а также посредством обращения к уполномоченному органу публичной власти для разрешения спора в административном порядке.

Представляется, что с учетом такого широкого спектра досудебных процедур задача прокурора на этом этапе заключается в оценке возможности использования сторонами конфликта того или иного досудебного порядка. Признав такую возможность относительно конкретной ситуации, прокурор может порекомендовать участникам использовать соответствующую характеру спора примирительную процедуру.

В литературе уже обосновывается идея о введении в деятельность прокуратуры так называемой «примирительной инициативы», под которой понимается «приведение конфликтующих сторон к добровольному урегулированию». При этом в качестве основы для реализации такого рода инициативы указываются предусмотренные законом действия, например предварительная экспертиза проектов нормативно-правовых актов или предостережение о недопустимости нарушения закона, или работа с обращениями граждан на личном приеме⁵.

Предложенный подход, на наш взгляд, не противоречит ни задачам, ни функциям прокуратуры, а лишь расширяет диапазон ее деятельности и смещает акцент с количественных показателей по обращению в суды на показатели по недоведению дел до суда в связи с мирным урегулированием спора.

Применительно к другой форме участия прокурора в суде – вступлении в уже начатый процесс для дачи заключения – необходимо также учитывать современные положения законодательства и практики его применения относительно досудебного порядка в тех случаях, когда в ходе процесса прокурор формулирует свое мнение при решении судом, например, таких процессуальных вопросов, как установление факта соблюдения сторонами обязательного порядка, оценка представленных сторонами доказательств в подтверждение данного факта, рассмотрение заявления стороны о пропуске срока исковой давности в связи с досудебным использованием примирительных процедур и пр.

Относительно последнего вопроса важно иметь в виду положение п. 49 постановления Пленума ВС РФ № 18, которое направлено в целом на создание благоприятных условий для примирения сторон. В частно-

⁵ См.: *Туманов А. И., Туманова Л. В.* О возможности применения примирительных процедур при осуществлении полномочий прокурорами // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2018. № 1. С. 83–89.

сти, если стороны прибегли к предусмотренному законом или договором досудебному порядку урегулирования спора (например, претензионному порядку, медиации), то течение срока исковой давности приостанавливается на срок, установленный законом или договором для проведения соответствующей процедуры, а при отсутствии такого срока – на шесть месяцев со дня ее начала (п. 3 ст. 202 ГК РФ).

Таким образом, тенденции развития досудебного порядка урегулирования споров требуют от прокурора знания и понимания этой сферы как в целях реализации конституционного права граждан на защиту своих прав любым способом, не запрещенным законом, так и в целях обеспечения права на обращение в суд.

Роль прокурора в использовании сторонами примирительных процедур после обращения в суд

В 2019 г. произошли законодательные изменения, значительно расширяющие правовую регламентацию института примирения сторон во всех видах судопроизводства – гражданском, арбитражном и административном⁶.

Отметим коротко наиболее концептуальные положения данных изменений.

Так, общие задачи гражданского, арбитражного и административного судопроизводства дополнены новой задачей содействия мирному урегулированию споров (п. 6 ст. 2 АПК РФ, ст. 2 ГПК РФ, п. 5 ст. 3 КАС РФ). Соответственно расширены полномочия суда в данном направлении.

Прямо закреплено право сторон после обращения в суд использовать примирительные процедуры в ч. 8 ст. 4 АПК, ч. 5 ст. 3 ГПК и в ч. 3.1 ст. 4 КАС РФ.

Установлены принципы, на основе которых осуществляется примирение сторон, и отдельные нормы, позволяющие их гарантировать.

Введен перечень основных примирительных процедур (переговоры, медиация, судебное примирение) с возможностью использовать другие примирительные процедуры, если это не противоречит федеральному закону. Перечисленные процедуры получили определенную регламентацию в отдельных статьях.

Введена абсолютно новая для российской правовой системы процедура судебного примирения.

Закреплены возможные процессуальные результаты примирительных процедур.

Установлены нормы, призванные непосредственно стимулировать стороны к использованию примирительных процедур в ходе судопроизводства: в Налоговый кодекс РФ включены положения о возврате государственной пошлины в связи с примирением сторон. Определен

⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дифференцированный порядок возврата в зависимости от того, в какой судебной инстанции состоялось примирение сторон (п. 3 ч. 1 ст. 333.40).

Обращает на себя внимание, что практически на всех сайтах региональных прокуратур размещена информация о внесении указанных изменений в процессуальные кодексы. Однако данная информация лишь констатирует новые положения, но никаких пояснений относительно возможной роли прокуратуры в связи с ними не содержит.

Закономерно возникают вопросы: меняется ли каким-то образом стереотип процессуальной деятельности прокурора при применении новых процессуальных норм о примирении сторон? Каким образом прокурор должен или может реагировать на ситуации, возникающие в процессе в связи с использованием сторонами примирительных процедур?

Прежде всего, на наш взгляд, прокурор, независимо от формы его участия в процессе, не должен препятствовать реализации задачи суда по содействию сторонам в мирном урегулировании спора. Наоборот, там, где это возможно и уместно, также содействовать такому результату.

При этом необходимо учитывать, что задача суда по примирению сторон, как уже отмечалось, выполняется на всех стадиях процесса. Кроме того, сегодня она является комплексной и может реализовываться по трем основным направлениям. В обобщенном виде эти направления вытекают из ч. 1 ст. 147 ГПК РФ, п. 2 ч. 1 ст. 135 АПК РФ и п. 10 ч. 3 ст. 135 КАС РФ, в соответствии с которыми суд разъясняет сторонам возможность обратиться за содействием в урегулировании спора:

к суду;

медиатору (или использовать другую примирительную процедуру);

судебному примирителю.

Первое направление является традиционным. Оно состоит в том, что суд принимает меры к заключению сторонами мирового соглашения. Содействие суда заключению мирового соглашения не является отдельной примирительной процедурой. Оно представляет собой лишь определенные процессуальные действия, осуществляемые тем же судьей, который рассматривает и разрешает дело по существу. И это не предполагает активной роли судьи в примирении сторон, т. е. он не становится примирителем. Суть его действий заключается в выявлении намерений сторон и создании благоприятных условий для примирения (объявление перерыва в судебном заседании, отложение дела, разъяснение преимуществ и последствий заключения мирового соглашения и др.).

Второе направление – суд содействует сторонам в применении внесудебных примирительных процедур, таких как переговоры и медиация. Оно не является абсолютно новым, но получило дополнение и более четкую конкретизацию (например, суд разъясняет сторонам право использовать эти процедуры, условия и порядок его реализации, существо и преимущества примирительных процедур, для решения вопроса о проведении процедуры примирения суд также может объявить перерыв в судебном заседании или отложить судебное разбирательство и пр.). Реализация данного направления предполагает совершение сторонами со-

вместных активных действий по самостоятельному проведению примирительной процедуры. При этом сами примирительные процедуры, хотя и используются в ходе публичного процесса, сохраняют свою частноправовую природу и находятся вне пределов суда.

Третье кардинально новое направление заключается в том, что суд обеспечивает проведение процедуры судебного примирения, которая регламентируется не только отдельными статьями процессуальных кодексов, но и специальным Регламентом проведения судебного примирения⁷.

Как видно, процессуальное законодательство в настоящее время предоставляет суду разнообразные возможности для реализации задачи содействия примирению сторон⁸. Соотношение указанных выше направлений может быть различным в зависимости от характера спора, обстоятельств конкретного дела, намерений сторон, стадии процесса и пр.

При этом не вызывает сомнений, что прокурор, участвующий по гражданскому, арбитражному или административному делу, вправе в соответствии со своим процессуальным статусом выражать мнение относительно предоставленных законом вариантов использования сторонами примирительных процедур. В первую очередь необходимо констатировать отсутствие законодательных ограничений в допустимости достижения соглашения по тому или иному спору. Особенно это относится к делам, возникающим из публичных правоотношений. Так, в ч. 1 ст. 137 КАС РФ закреплено общее правило, в соответствии с которым примирение сторон может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений и возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон. Специальные правила могут устанавливаться в отношении определенных категорий дел. Например, в ч. 12 ст. 213 КАС РФ прямо предусматривается, что соглашение по административному делу об оспаривании нормативного правового акта не может быть утверждено.

Следующий аспект, на который необходимо обратить внимание, касается права сторон после обращения в суд использовать примирительные процедуры. Впервые процессуальные кодексы прямо закрепляют такое право в статьях, посвященных непосредственно праву на обращение в суд (ст. 4 АПК РФ, ст. 3 ГПК РФ и ст. 4 КАС РФ). Это, по сути, означает, что данное право становится неотъемлемым элементом права на обращение в суд, а также одним из самостоятельных процессуальных прав.

Из этого следует, что прокурор должен содействовать стороне, в чьих интересах он обратился в суд, или сторонам при вступлении в процесс для дачи заключения, в надлежащей реализации этого права. Особенность его заключается именно в том, что оно может быть реализовано

⁷ Об утверждении Регламента судебного примирения : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2019 г. № 41 // Рос. газета. 2019. 12 нояб.

⁸ Подробно об оценке всех изменений процессуального законодательства, касающихся примирения сторон, см.: Реформа гражданского процесса 2018–2020 гг. : содержание и последствия / под ред. М. А. Фокиной. М., 2021. С. 340–366. (Автор главы – Носырева Е. И.).

только по взаимному волеизъявлению сторон, так как все предусмотренные процессуальными кодексами примирительные процедуры носят добровольный характер, их применение и результаты зависят от соглашения сторон. В связи с этим для прокурора важно убедиться, прежде всего, в осознанном желании сторон, в понимании ими сути той или иной примирительной процедуры и процессуальных последствий, а также в добросовестности намерений сторон.

Добросовестность сторон при использовании примирительных процедур следует отметить отдельно. Исходя из общих положений процессуальных кодексов (ч. 2 ст. 41 АПК РФ, ч. 1 ст. 35 ГПК РФ, ч. 6 ст. 45 КАС РФ), лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами, в том числе и правом на примирительные процедуры.

Однако, к сожалению, на практике уже встречаются случаи злоупотребления сторонами данным правом. Причем характер злоупотребления варьируется от элементарного стремления одной из сторон затянуть рассмотрение дела в суде до обоюдного недобросовестного использования результатов примирительных процедур.

Так, в одном деле общество обратилось в арбитражный суд с иском о взыскании 100 миллионов рублей задолженности по договору поставки. В предварительном судебном заседании ответчик признал наличие задолженности. Оценивая данное действие на основании имеющихся в деле материалов, суд пришел к выводу об отсутствии фактического исполнения договора в заявленных объемах со стороны истца. Ни истец, ни ответчик не представили доказательств, которые позволили бы устранить сомнения в действительном исполнении договора. Отказывая в удовлетворении иска, суд отметил, что признание ответчиком задолженности не является результатом примирения, а свидетельствует о создании видимости хозяйственного спора, в связи с этим признание задолженности не подлежит принятию во внимание при разрешении спора.

В другом деле гражданин обратился в суд общей юрисдикции с иском к обществу о взыскании денежных средств в сумме 500 миллионов рублей по договору купли-продажи земельного участка. Решением суда в удовлетворении иска отказано. По результатам рассмотрения дела судом апелляционной инстанции отказано в утверждении представленного сторонами мирового соглашения, по условиям которого общество обязалось добровольно выплатить истцу заявленную сумму. Здесь суд апелляционной инстанции также пришел к выводу о прикрытии с помощью мирового соглашения незаконной сделки.

Основываясь именно на этих примерах, Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики сформулировал имеющий значение для будущей практики вывод: суд при рассмотрении спора, возникшего из гражданских правоотношений, вправе отказать в утверждении мирового соглашения, не принять признание иска ответчиком (признание стороной обстоятельств) и иные результаты примирения сторон, если имеются основания полагать, что лица, участвующие в деле, намерены совершить

незаконную финансовую операцию при действительном отсутствии спора о праве между ними⁹.

Приведенные примеры не связаны с участием прокурора. Вместе с тем подобные ситуации не исключены и по делам, в которых может участвовать прокурор.

Таким образом, завершая рассуждения о возможной процессуальной роли прокурора в примирении сторон, можно в целом заключить, что она имеет двойное предназначение: с одной стороны, не допустить нарушения прав сторон при реализации права на использование примирительных процедур, а с другой – не допустить злоупотребления ими данным правом.

⁹ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с принятием судами мер противодействия незаконным финансовым операциям : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 8 июля 2020 г. (п. 4). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографический список

Реформа гражданского процесса 2018–2020 гг. : содержание и последствия / под ред. М. А. Фокиной. М. : Изд. дом «Городец», 2021.

Туманов А. И., Туманова Л. В. О возможности применения примирительных процедур при осуществлении полномочий прокурорами // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2018. № 1. С. 83–89.

References

Civil process reform 2018-2020: content and consequences / ed. M. A. Fokina. M. : Publishing House «Gorodets», 2021.

Tumanov A. I., Tumanova L. V. On the possibility of the using conciliation procedures in the exercise of power by prosecutors // Herald of TvSU. Series «Law». 2018. № 1. P. 83–89.

Для цитирования:

Носырева Е. И. Роль прокурора при использовании сторонами примирительных процедур // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 123–131. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3699>.

Recommended citation:

Nosyreva E. I. Role of the prosecutor in the use of the parties conciliation procedures // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 123–131. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3699>

Воронежский государственный университет

Носырева Е. И., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского права и процесса

E-mail: e.i.nosyreva@gmail.com

Voronezh State University

Nosyreva E. I., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Civil Law and Process Department

E-mail: e.i.nosyreva@gmail.com