



## **ОТЗЫВ**

**МОО «Общественный центр «Судебно-правовая реформа»  
на проект Федерального закона  
«Об урегулировании споров с участием посредника (медиации)  
в Российской Федерации»**

Члены МОО «Общественный Центр «Судебно-правовая реформа» считают важной работу в области правового регулирования медиации, применения программ восстановительного правосудия и в целом примирительных процедур для урегулирования споров, конфликтов и иных сложных ситуаций. Однако, ознакомившись с проектом Федерального закона «Об урегулировании споров с участием посредника (медиации) в Российской Федерации», мы пришли к выводу о невозможности поддержать данную разработку для утверждения.

Из Пояснительной записки к законопроекту неясно, на какие проблемы отвечает данный документ, для чего понадобилось принимать новый закон о медиации, в чем заключаются недостатки действующего ФЗ № 193-ФЗ, какие области практики требуют использования примирительных процедур (или только медиации как одного из видов), помимо тех, где уже они применяются, и в чем состоят конструктивные правовые идеи, которые реализуются данным законопроектом. Попытку расширения сферы применения медиации, о которой идет речь в Пояснительной записке, можно было бы приветствовать, если предложенный вариант текста законопроекта не содержал бы множество противоречий, а порой и недостаточное понимание сути использования медиации в предлагаемых новых сферах ее применения (и иных примирительных процедур, поскольку, как верно отмечено в Пояснительной записке, медиация является лишь одним из способов урегулирования споров). Законопроект не отвечает актуальной практике, не имеет четкого предмета правового регулирования и противоречит сути использования альтернативных



форм как современных форм участия гражданского общества в деле урегулирования споров, конфликтов и сложных ситуаций.

### **Пояснения**

1. Согласно названию данным Законом регулируются отношения, связанные с применением процедуры медиации, однако уже здесь начинаются понятийные противоречия. Во-первых, непонятно, почему в обобщении практик и нормативных разработках, касающихся медиации, участвует Совет по третейскому разбирательству (ст. 4), который специализируется на совершенно другой практике альтернативного урегулирования споров. Во-вторых, согласно п. 1 ст. 1 урегулирование споров с участием посредника *приравнивается* к медиации. Видимо, на этом основании в сферу регулирования законопроекта включена такая посредническая процедура как судебное примирение. Однако эта идея разработчиков не согласуется с закрепленной в ФЗ № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» терминологией (которая теперь содержится в ГПК, АПК и КАС РФ), где медиация *наряду* с судебным примирением рассматривается как одна из форм посредничества, а посредничество и переговоры объединены термином «примирительные процедуры», и при этом возможны и другие примирительные процедуры (перечень открыт). Последнее открывает в будущем дорогу для включения в указанную группу процедур и иных способов урегулирования споров и сложных ситуаций.

2. а) Законопроект допускает применение медиации только к *спорам*, однако в сфере образования, социальной защиты и профилактики правонарушений несовершеннолетних медиатор в основном имеет дело не со спорами, а с межличностными, межгрупповыми и групповыми конфликтами, различными проблемными школьными и семейными ситуациями (нарушения школьной дисциплины, драки, причинения вреда имуществу детей, педагогов и



школы, социальное неблагополучие несовершеннолетнего, пропуски занятий, буллинг и др.). Несмотря на то, что данные сферы упомянуты в тексте законопроекта, работа медиатора ограничивается только спорами, что значительно снизит эффективность его работы, так как в поле зрения такого медиатора попадет только часть проблемы, но не вся ситуация, которая важна для людей, затронутых проблемой.

б) Помимо этого, в ст. 28, которая говорит о медиации в уголовном судопроизводстве, упомянут термин «урегулирование конфликта», а не спора, в то время как все характеристики деятельности медиатора, жестко заданные нормами данного закона, касаются именно спора. Но спор в уголовном судопроизводстве не решается в медиации между обвиняемым и потерпевшим, разве что в частных случаях. Хотя и понятие конфликта по данной категории дел нельзя считать адекватным.

в) Исходя из данной формулировки, восстановительное правосудие (далее – ВП) приравнивается к медиации, что не соответствует ни существующей российской практике ВП (причем не только по уголовным делам, но и в других сферах), ни современным международным стандартам. Согласно данным ежегодного Мониторинга деятельности территориальных служб примирения за 2018 г. в России в рамках восстановительного подхода реализуются следующие виды программ восстановительного правосудия:

- 1) восстановительная медиация;
- 2) семейная конференция;
- 3) круги сообщества;
- 4) школьная конференция;
- 5) школьно-родительский совет<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Карнозова Л.М. Мониторинг деятельности территориальных служб примирения за 2018 год, проведенный в рамках Всероссийской ассоциации восстановительной медиации // Вестник восстановительной юстиции. 2019 № 16. С. 86 – 149. URL: <http://www.8-926-145-87-01.ru/wp-content/uploads/2019/08/Vestnik-16-2019-1.pdf>.



Таким образом, восстановительная медиация является только одним из видов восстановительных программ, и приравнивание ВП к восстановительной медиации ведет к странной ситуации: ведь сегодня специалист по восстановительному правосудию использует более разнообразный инструментарий, нежели восстановительная медиация, однако закон не признает его относящимся к ВП. Следует иметь в виду, что и последняя Рекомендация Комитета Министров Совета Европы, посвященная ВП по уголовным делам 2018 г., также предусматривает широкий перечень практик ВП, куда медиация включена наряду с остальными (Правило 5)<sup>2</sup>.

г) Не соответствует и сегодняшней российской практике ВП и определение восстановительной медиации, согласно которому данная «система мер» применяется только в уголовном судопроизводстве. Во-первых, восстановительная медиация – это не «система мер», это процесс, в котором медиатор создает условия для восстановления способности людей понимать друг друга и договариваться о приемлемых для них вариантах разрешения проблем (при необходимости – о заглаживании причиненного вреда), возникших в результате конфликтных или криминальных ситуаций<sup>3</sup>. Во-вторых, восстановительная медиация в настоящее время применяется не только в сфере уголовного судопроизводства, но и по семейным, школьным конфликтам и сложным ситуациям, а также по административным правонарушениям несовершеннолетних и общественно опасным деяниям несовершеннолетних, не достигших возраста уголовной ответственности<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2018)8, посвященная восстановительному правосудию по уголовным делам. Неофициальный перевод. URL: [https://www.euforumtj.org/sites/default/files/2019-12/russian\\_coe-rec-2018\\_8\\_rekomendaciya-2018-o-vp-po-ugolovnym-delam.pdf](https://www.euforumtj.org/sites/default/files/2019-12/russian_coe-rec-2018_8_rekomendaciya-2018-o-vp-po-ugolovnym-delam.pdf).

<sup>3</sup> Стандарты восстановительной медиации. Приняты Всероссийской ассоциацией восстановительной медиации, 2009 г. URL: [shorturl.at/prwT7](http://shorturl.at/prwT7).

<sup>4</sup> Карнозова Л.М. Указ. Соч.



д) Разработчиками не расшифровывается понятие «восстановительного подхода», что может привести к затруднениям в реализации положений данного законопроекта.

3. Непонятно также решение разработчика отдельно закрепить понятие «Медиатора, осуществляющего деятельность в образовательных организациях» (п. 5 ст. 2), которое помимо сферы работы медиатора ничем не отличается от понятия «медиатора». Следуя данной логике, нужно вводить определения медиатора, осуществляющего деятельность и в иных сферах. «Медиатор, осуществляющий деятельность в образовательных организациях», согласно ст.2 подчиняется «нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования», но в ст.11 разработчики уже иначе формулируют норму – «в образовательных организациях общего образования, среднего профессионального образования». Соответственно, высшие учебные заведения вообще не включены в сферу регулирования данного законопроекта. Но и в целом нет какого-то внятного обоснования, зачем выделять ту или иную сферу, где может работать медиатор: почему не медицина? не строительство? не банки? и т.д. При этом в образовательных организациях нет должности «медиатор» (в ОО обычно психологи или социальные педагоги выполняют эту функцию в рамках своих должностных обязанностей и финансирования).

4. Разработчики предусмотрели слишком узкую сферу основного вида деятельности организаций, осуществляющих деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации – деятельность в области права. Неясно установление такого ограничения.

5. Законопроектом вводится достаточно жесткое государственное регулирование деятельности, связанной с проведением медиации. Разработчиками не обосновывается эффективность и необходимость переноса различных моделей правового регулирования профессиональных сообществ (адвокатского, нотариального) на регулирование деятельности по



осуществлению медиации. Представляется, что в целом разрешительный порядок начала и прекращения деятельности организаций, включения медиаторов в реестр устанавливает множество барьеров для реализации данной практики, что приведет к еще более редкому ее использованию, чем в настоящее время, поскольку предусмотрены: только платная основа – даже по уголовным делам и конфликтам в семейной, социальной сфере), требования к медиатору; 30-летний возраст (что означает, к примеру, что медиация ровесников, успешно реализуемая сейчас во многих регионах России, станет невозможной практикой, как и практика выпускников вузов по магистерским программам «Медиация в образовании»); требования к первоначальному образованию, в то время как во всем мире требования предъявляются к качеству программ профессиональной переподготовки и постоянного повышения квалификации, а не к виду базового образования. Даже кодекс профессиональной этики медиатора принимается «уполномоченным органом», а не самим профессиональным сообществом. Данный подход не соответствует аналогичным правилам, принятым в адвокатском, судебском сообществе, где кодексы профессиональной этики разрабатываются самими представителями профессии или в нотариальном сообществе, где кодекс только *утверждается* уполномоченным органом. Непонятно, почему государственная квалификационная комиссия состоит не из представителей сообщества медиаторов, а из представителей судебной системы и правоохранительных органов, у которых нет практического опыта проведения медиации. Исходя из мирового опыта, обязательная аттестация медиаторов уполномоченным органом проводится только по случаям, которые финансируются из государственного бюджета в целях поддержки проведения медиации для малоимущих категорий населения. Во всем мире аттестация медиаторов проводится профессиональными сообществами. Законопроект делает шаг к огосударствлению, монополизации деятельности медиаторов и создания в этой области вертикали власти, что негативно скажется на развитии медиации.



6. В целом законопроект сформулирован таким образом, что вся существующая инфраструктура по организации и проведению процедур медиации и имеющийся потенциал сообществ медиаторов и практиков восстановительного правосудия не принимается во внимание. Законопроект написан таким образом, будто медиация впервые будет реализовываться в России с 2022 года. Законопроект предполагает полное обнуление существующей медиативной практики и подготовки медиаторов (так как они выходят за рамки данного Закона) и остановку деятельности медиаторов до того, как будет запущена вертикальная система управления, подготовки (включая разработку программ), аттестации, регистрации и учета медиаторов и организаций, обеспечивающая практику медиации.

7. Непонятна цель введения нормы о «тайне медиатора» (видимо, введенная по аналогии с адвокатской и нотариальной тайной), однако совершенно неприменимая к медиаторам, которые, в первую очередь, руководствуются принципом конфиденциальности. Вызывают вопросы и нормы о медиативном запросе (по аналогии с адвокатским запросом), а также о правах медиатора собирать и запрашивать сведения, опрашивать лиц и т.д. *Медиатор не занимается проведением расследований, а является нейтральной, независимой третьей стороной.* Он не проверяет достоверность сведений, предоставленных сторонами, стороны сами несут за это ответственность и, соответственно, не заинтересованы в фальсификации документов или какой-либо информации. Возложение на медиатора ответственности за это не соответствует функции и роли медиатора в процедуре. Такая норма разрушает профессиональную деятельность медиатора и превращает ее в какую-то иную непонятную область работы, не соответствующую никаким принятым нормам.

8. Принципы проведения процедуры медиации в ст.6 разработчиками не расшифровываются, что создает угрозу неразрешимых этических прецедентов.



а) Не упоминается важнейший для медиации принцип *добровольности* участия в процедуре, который также грубо нарушается в отношении сторон в ситуациях расторжения брака при наличии несовершеннолетних детей (ст. 24).

б) Также упущен принцип *ответственности* сторон и медиатора, в том числе в отношении решения медиатора о медиабельности случая.

в) Принцип *независимости* медиатора нарушается данным законопроектом, фактически ставя медиатора, содержательные и этические аспекты его деятельности и подготовки в профессиональное подчинение от уполномоченного органа в структуре Минюста и Совета по совершенствованию третейского разбирательства, не являющихся профильными в отношении содержательного, этического и компетентностного аспектов деятельности медиатора (подробнее см. выше п. 5).

9. Вызывает опасения ст. 24, которая обязывает пройти процедуру медиации в случае расторжения брака при наличии несовершеннолетних детей. Во-первых, нарушается принцип добровольности участия сторон в медиации; правильнее и этичнее было бы сформулировать не обязанность пройти процедуру, а обязанность *направления* на процедуру (отраженная в иных документах), что позволило бы сторонам после информирования их о процедуре и ее последствиях, самостоятельно решить, принимать в ней участие или нет. Кроме того, обязательная медиация опасна в случаях домашнего насилия, так как без предварительной оценки безопасности пострадавшей стороны, возможно, необходимой психологической помощи, принуждение к взаимодействию и к каким-либо договоренностям с лицом, осуществляющим насилие, может привести к психологической травме пострадавшего и препятствовать выходу из абьюзивных отношений, что в дальнейшем может привести к провокации еще более интенсивного насилия в адрес пострадавшего. Такое положение противоречит релевантным международным стандартам, в частности, рекомендациям, принятым Комиссией ООН по статусу





женщин в докладе 2013 г<sup>5</sup>, а также Стамбульской Конвенции 2011 г., которая хоть и не подписана и не ратифицирована РФ, подписана 45 из 47 государствами-членами Совета Европы<sup>6</sup>.

10. Относительно особенностей медиации, проводимой в ходе уголовного судопроизводства, несмотря на ряд важных включенных разработчиками в текст ст. 28 принципов проведения медиации по уголовным делам, соответствующим международным стандартам в этой области, нельзя не отметить следующее:

а) Представляется, что норма, касающаяся приостановления или неприостановления производства по уголовному делу является процессуальной и должна исходно решаться уголовно-процессуальным законодательством, а не законом о медиации.

б) По поводу п. 4 ст. 28 законопроекта следует обратить внимание на следующее: необходимо с осторожностью относиться к аналогичной со ст. 191 и 425 УПК РФ норме об обязательном привлечении педагога или психолога к участию в медиации. Представляется, что в медиации необходимо участие, в первую очередь, законного представителя, и только в случае, если его позиция противоречит интересам и благополучию несовершеннолетнего, его можно заменить. Обязательное привлечение педагога или психолога означает участие в медиации большого количества специалистов, которые могут подменить своим рекомендациями истинные потребности и решения ребенка.

в) Дискриминационным представляется также положение о том, что правонарушители могут принимать участие в медиации только один раз в жизни. Кроме того, эта норма является неадекватной имеющимся нормам о

---

<sup>5</sup> UN ECOSOC Commission on the Status of Women. Report on the fifty-seventh session. 04-15 March 2013. URL: <http://undocs.org/E/CN.6/2013/11>.

<sup>6</sup> Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Chart of signatures and ratifications of Treaty. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.



примирении по уголовным делам, поскольку такого рода ограничений на примирение между сторонами нет. В соответствии с предлагаемой в законопроекте нормой, если обвиняемый уже участвовал в медиации, то примириться с потерпевшим он может, но без медиатора (непонятно, в чем смысл такого подхода).

### **Выводы:**

Таким образом, данный проект Федерального закона «Об урегулировании споров с участием посредника (медиации) в Российской Федерации»:

- является внутренне противоречивым и нормативно неправомерным;
- ставит под угрозу существующую в РФ практику как медиации в образовании, социальной сфере, так и восстановительного правосудия;
- замещает гибкие альтернативные способы урегулирования споров, конфликтных, криминальных и сложных ситуаций, а также самоорганизацию соответствующих сообществ формальными конструкциями и государственным регулированием со стороны органов, не компетентных в самой медиации;
- наносит удар по уже существующим системам подготовки медиаторов для системы образования, показавшим свою эффективность;
- нарушает права и законные интересы отдельных профессиональных и социальных категорий граждан РФ.

С учетом вышеизложенного мы считаем, что данный законопроект не может быть поддержан и принят в силу его содержательного, нормативного и этического несоответствия требованиям, предъявляемым к документам такого уровня.



Члены Общественного центра «Судебно-правовая реформа» подчеркивают, что данный законопроект был разработан без привлечения Межведомственной рабочей группы по совершенствованию примирительных процедур (процедуре медиации) при Министерстве юстиции РФ, созданной в 2018 году, в том числе, без участия членов Экспертной секции по вопросам применения процедуры медиации при восстановительном подходе, которыми являются и некоторые специалисты Центра «Судебно-правовая реформа».

**Члены МОО «Общественный Центр «Судебно-правовая реформа»:**

*Максудов Рустем Рамзиевич*, президент Центра, председатель Всероссийской ассоциации восстановительной медиации, член Экспертной секции по вопросам применения процедуры медиации при восстановительном подходе Межведомственной рабочей группы по совершенствованию примирительных процедур (процедуре медиации) при Министерстве юстиции РФ;

*Карнозова Людмила Михайловна*, к.психол.н., руководитель направления «Программы восстановительного правосудия по уголовным делам», член Экспертной секции по вопросам применения процедуры медиации при восстановительном подходе Межведомственной рабочей группы по совершенствованию примирительных процедур (процедуре медиации) при Министерстве юстиции РФ;

*Киселева Ольга Павловна*, руководитель направления «Международное сотрудничество», член Экспертной секции по вопросам применения процедуры медиации при восстановительном подходе Межведомственной рабочей группы по совершенствованию примирительных процедур (процедуре медиации) при Министерстве юстиции РФ;

*Коновалов Антон Юрьевич*, руководитель направления «Школьные службы примирения»;

*Белоногова Елена Валентиновна*, к.психол.н., руководитель научно-исследовательского направления.

06.10.2020г.