

Хахалева Елена Владимировна

доктор юридических наук, доцент, профессор
кафедры административного и финансового права
Северо-Кавказского филиала Российского
государственного университета правосудия

ДОПУСТИМОСТЬ СОГЛАШЕНИЯ О ПРИМИРЕНИИ СТОРОН В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Аннотация:

В статье представлена сущностно-содержательная характеристика мировых соглашений как правового явления. Определены преимущества мировых соглашений, в числе которых устранение конфликта в кратчайшие сроки на взаимовыгодных условиях, с сохранением партнерских отношений между сторонами. Установлено, что мировое соглашение имеет определенные отличия от соглашения о примирении сторон, применяемого в рамках административного судопроизводства. Отмечается, что далеко не все споры могут быть урегулированы с помощью соглашения о примирении сторон, перечислены обстоятельства, позволяющие заключить такое соглашение. Обращается внимание на то, что в тексте соглашения должны быть обозначены условия, на которых удалось достичь примирения, и порядок распределения судебных издержек. По результатам исследования сформулированы концептуальные выводы о допустимости соглашения о примирении сторон в административном судопроизводстве.

Ключевые слова:

административное судопроизводство, мировое соглашение, соглашение о примирении сторон, Кодекс административного судопроизводства РФ, административный истец, административный ответчик, взаимные уступки, публичные правоотношения.

Khakhaleva Elena Vladimirovna

LL.D, Professor, Administrative
and Financial Law Department,
North Caucasus branch of
Russian State University of Justice

THE ADMISSIBILITY OF A CONCILIATION AGREEMENT IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary:

The research presents the essential and substantive features of a settlement agreement as a legal phenomenon. The paper determines the advantages of settlement agreements, including prompt partnership-based conflict resolution on mutually agreed terms. The author identifies that a settlement agreement differs from a conciliation agreement in the context of administrative proceedings. The study notes that not all disputes can be resolved through conciliation agreements; it lists the circumstances allowing one to conclude such an agreement. The emphasis is placed on the fact that a conciliation agreement must include the reconciliation terms and the legal costs allocation procedure. The author concludes from the concept-based perspective that the conciliation agreement is admissible in administrative proceedings.

Keywords:

administrative proceedings, settlement agreement, conciliation agreement, Administrative Procedure Code of the Russian Federation, administrative plaintiff, administrative defendant, mutual concessions, public legal relations.

Вопросам применения мировых соглашений уделяют колоссальное внимание как ученые-теоретики, так и практические работники. Данный факт обусловлен тем, что с каждым годом количество дел, которые подлежат рассмотрению в суде, непрерывно увеличивается, т. е. растет нагрузка на судебные органы. Кроме того, сроки рассмотрения дел зачастую превышают установленные действующим законодательством. Так, иногда разрешение, казалось бы, простой спорной ситуации выливается в многолетние судебные тяжбы, что, помимо морального истощения сторон, влечет за собой внушительные материальные издержки.

Помимо этого, даже если возникший между сторонами спор фактически был разрешен в судебном порядке и сроки при этом не были нарушены, конфликт между участниками не просто не устраняется, но в некоторых случаях даже усугубляется [1].

Учитывая сложившуюся практику, можно сказать, что мировые соглашения обладают существенными преимуществами. Это прежде всего связано с тем, что участники спора при заключении мирового соглашения могут в кратчайшие сроки устранить конфликт на взаимовыгодных условиях. Такой исход дела предполагает положительный результат: конфликт будет ликвидирован, а его стороны сохранят партнерские отношения.

Нельзя также игнорировать тот факт, что решение спора заключением мирового соглашения существенно сокращает нагрузку на судебную систему. Все это повышает актуальность применения мировых соглашений на практике. Особенно остро этот вопрос стоит в контексте административного судопроизводства.

Несмотря на то что актуальность применения возможностей мирового соглашения на практике очевидна, в научной литературе данный вопрос проработан недостаточно подробно. Это особенно заметно в сфере административного судопроизводства.

Прежде всего следует отметить, что мировое соглашение является достаточно сложным и многогранным явлением, которое одновременно относится к различным сферам. С.В. Лазарев утверждает, что анализируемое понятие охватывает целый ряд факторов, которые имеют концептуальное значение [2]:

- способ урегулирования спора – при заключении мирового соглашения судебный орган не разрешает дело по существу; стороны, принимающие непосредственное участие в конфликте, самостоятельно урегулируют недопонимание путем примирения;

- процедуру урегулирования спора – определенный порядок совершения действий, нацеленных на урегулирование конфликтной ситуации (в данном случае речь идет о примирительном производстве);

- непосредственную реализацию всеми сторонами их процессуального права – заключение мирового соглашения, обращение к суду с просьбой о его утверждении и его утверждение являются процессуальными действиями;

- договор, в основном содержании которого фиксируются ключевые обязательства участвующих сторон.

Необходимо подчеркнуть, что мировое соглашение можно рассматривать в нескольких различных аспектах, а именно:

- как определенное правоотношение, порождающее права и обязанности его сторон;
- как юридический факт – его заключение выступает юридическим фактом, который возникает в сфере процессуального права, при этом материальные правоотношения не изменяются;
- как документ, представляющий собой акт фиксации воли сторон, участвующих в регулируемом конфликте.

Отдельное внимание целесообразно уделить применению примирительных процедур в процессе разрешения споров, которые вытекают из административных и других правоотношений, которые носят публичный характер. Во многом данный факт обусловлен принятием Кодекса административного судопроизводства РФ, которым регламентируются ключевые институты искового производства к административным делам, порядок рассмотрения и разрешения которых определены его положениями.

Некоторые ученые трактуют понятие мирового соглашения как гражданско-правовую сделку. Так, М.А. Рожкова отмечает невозможность заключения мирового соглашения при разрешении публичного спора. При этом данный тезис объясняется тем, что между участниками данного соглашения не возникают гражданско-правовые отношения [3].

А.Н. Кузбагаров утверждает, что заключение соглашения по любым делам, которые возникают из публичных правоотношений, невозможно. Он объясняет это тем, что для них характерен императивный метод правового регулирования и стороны, принимающие участие в конфликте, не могут действовать по собственному усмотрению [4].

На протяжении достаточно длительного времени возможность разрешения споров, в котором одной из сторон выступает публичный орган власти, мирным путем практически исключалась. Однако в 2015 г. был принят Кодекс административного судопроизводства РФ, который регламентировал в том числе соглашение о примирении сторон [5].

В соответствии со ст. 137 Кодекса административного судопроизводства РФ, примирение может быть осуществлено только в отношении прав и обязанностей сторон, рассматриваемых как субъекты публичных отношений, ставших предметом спора. При этом примирение возможно только в том случае, если допустимы взаимные уступки [6]. Анализируя представленную норму, приходим к выводу, что, помимо общих условий реализации распорядительных прав, Кодексом вводятся дополнительные ограничения на заключение соглашения о примирении, а именно:

- примирение может касаться только прав и обязанностей субъектов спорных публичных правоотношений;

- допустимость взаимных уступок.

С учетом этого заключение соглашения между органом власти и лицом, которое обратилось в суд, возможно не по всем административным делам. Так, как отмечено в действующем законодательстве, соглашение о примирении сторон по делу об оспаривании нормативно-правового акта не может быть утверждено. И напротив, возможно заключение такого соглашения по делу об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости [7]. При этом в его основу должны быть заложены имеющиеся в деле доказательства и порядок распределения судебных расходов. В качестве доказательства может быть предоставлен отчет об оценке объекта недвижимости. Это означает, что по всем остальным категориям дел Кодекс административного судопроизводства РФ не предусматривает заключения соглашения.

Если участники отношения, которое стало предметом спора по административному делу, решили урегулировать спор мирным путем, то они направляют ходатайство в суд, который, в свою очередь, обязан приостановить производство по административному делу. При этом дело приостанавливается на срок, который необходим для того, чтобы стороны достигли общего решения и примирились.

Особую важность приобретает роль судьи, который должен четко разъяснить, какими преимуществами обладает окончание конкретного дела примирением сторон. Участники спора должны ясно понимать, что определение суда об утверждении соглашения по своей юридической силе не уступает классическому решению суда. Кроме того, при отказе от добровольного исполнения оно подлежит исполнению в принудительном порядке.

Факт примирения фиксируется соглашением, которое имеет письменную форму и подписывается сторонами. При этом в тексте соглашения должны быть указаны условия, на которых удалось достичь примирения, и порядок распределения судебных издержек, в том числе расходов, потраченных на оплату услуг представителей.

По нашему мнению, особое внимание следует уделить субъектам, которые являются сторонами соглашения о примирении по административному делу. Так, В.А. Кузбагарова отмечает, что ключевыми субъектами примирения сторон выступают [8, с. 74–75]:

- административный истец – лицо, обратившееся в суд в целях осуществления защиты своих прав, свобод, законных интересов, либо субъект, в интересах которого прокурор, орган, обладающий специальной компетенцией, должностное лицо или гражданин подали заявления, либо прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, или должностное лицо, обратившиеся в суд в целях осуществления своих контрольных и иных функций;

- административный ответчик – лицо, которому истец предъявил конкретное требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений, либо субъект, в отношении которого административный истец, обладающий контрольными или иными публичными полномочиями, обратился в суд.

Следует отметить, что вопрос об утверждении соглашения о примирении, которое было оформлено надлежащим образом и подано сторонами конфликта, рассматривается судом в рамках проведения судебного заседания. При этом важно понимать, что в случае, если одна из сторон или их законный представитель не явилась на заседание, но была уведомлена о дате, месте и времени его проведения, это является существенным препятствием для утверждения подобного соглашения.

Помимо этого, еще одним неоспоримым фактором, влияющим на вероятность утверждения соглашения судом, является противоречие его содержания нормам действующего законодательства. Суд также откажет в его утверждении в том случае, если его содержание хотя бы отчасти нарушает права, свободы и законные интересы третьих лиц.

По итогам проведенного заседания суд может принять два альтернативных решения, а именно:

- утвердить соглашение посредством вынесения определения суда;
- отказать в его утверждении.

В случае, когда суд удовлетворил ходатайство и вынес положительное решение, производство по административному делу прекращается. Если хотя бы одна из сторон не согласна с вынесенным решением суда, она вправе подать частную жалобу. При этом если суд удовлетворил поданное ходатайство, а соглашение не было исполнено добровольно, возможно его принудительное исполнение.

Необходимо обратить особое внимание на тот факт, что процедура заключения соглашения о примирении сторон несколько отличается от процедуры заключения мирового соглашения по Гражданско-процессуальному кодексу РФ. Основные отличительные черты следующие [9].

- Рассматриваемое соглашение заключается на стадии подготовки дела к судебному разбирательству и стадии судебного разбирательства.

- В действующем законодательстве отсутствует указание на то, в каком количестве экземпляров должно быть составлено и подписано данное соглашение.

- Спор прекращается навсегда, и исключается возможность предъявления иска к тому же лицу, по тому же самому предмету и на том же основании, при этом соглашение о примирении дает полное право требовать своего исполнения в принудительном порядке. Данные последствия должен разъяснить судья.

Таким образом, анализ научной специализированной литературы и нормативно-правовых положений, содержащихся в Кодексе административного судопроизводства РФ, показал, что вполне можно говорить о допустимости заключения соглашения о примирении между сторонами публичных отношений. Однако это возможно не всегда. Говорить о возможности заключения соглашения о примирении возможно лишь в тех случаях, когда примирение касается только прав и

обязанностей субъектов спорных публичных правоотношений и допускаются взаимные уступки. В иных случаях речи о соглашении о примирении быть не может.

Ссылки:

1. Кочергин К.В. Мирное соглашение в арбитражном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. 25 с.
2. Лазарев С.В. Мирное соглашение в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. 22 с.
3. Рожкова М.А. О некоторых чертах сходства мирового соглашения с соглашением, заключаемым по делам, возникающим из публичных правоотношений // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов : сборник статей / отв. ред. Л.Ф. Лесницкая, М.А. Рожкова. М., 2008. С. 288–303.
4. Кузбагаров А.Н. К вопросу о примирении сторон по конфликтам, возникающим из публично-правовых отношений // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 2 (66). С. 91–96.
5. Глуховцев В.И. Соглашение о примирении по Кодексу административного судопроизводства РФ // Евразийский научный журнал. 2017. № 5. С. 118–120.
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : в ред. от 19 июля 2018 г. // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. 9 марта. Ст. 1391.
7. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 // Российская газета. 2015. 10 июля. URL: <https://rg.ru/2015/07/10/kadastr-dok.html> (дата обращения: 20.11.2018).
8. Кузбагарова В.А. Соглашение о примирении сторон в административном судопроизводстве // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2016. № 2 (31). С. 73–77.
9. Кошечева Е.С. Примирение сторон в административном судопроизводстве // Неволинские чтения. Вопросы совершенствования высшего юридического образования на современном этапе : материалы междунар. науч.-практ. конф. Киров, 2017. С. 164–169.

References:

- Glukhovtsev, VI 2017, 'Conciliation Agreement due to the Administrative Procedure Code of the Russian Federation', *Yevraziyskiy nauchnyy zhurnal*, no. 5, pp. 118-120, (in Russian).
- Kochergin, KV 2011, *Settlement Agreement in Arbitral Proceedings*, PhD thesis abstract, St. Petersburg, 25 p., (in Russian).
- Koscheeva, ES 2017, 'Conciliation in Administrative Proceedings', *Nevolinskiye chteniya. Voprosy sovershenstvovaniya vysshego yuridicheskogo obrazovaniya na sovremennom etape: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf.*, Kirov, pp. 164-169, (in Russian).
- Kuzbagarov, AN 2009, 'Conciliation in Conflicts within Public Legal Relations', *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy akademii prava*, no. 2 (66), pp. 91-96, (in Russian).
- Kuzbagarova, VA 2016, 'Conciliation Agreement in Administrative Proceedings', *Vestnik Sankt-Peterburgskoy yuridicheskoy akademii*, no. 2 (31), pp. 73-77, (in Russian).
- Lazarev, SV 2006, *Settlement Agreement in Civil Proceedings*, PhD thesis abstract, Yekaterinburg, 22 p., (in Russian).
- Rozhkova, MA 2008, 'On the Similarity of a Settlement Agreement with an Agreement Concluded in the Context of Public Legal Relations', in LF Lesnitskaya & MA Rozhkova (eds.), *Problemnyye voprosy grazhdanskogo i arbitrazhnogo protsessov: sbornik statey*, Moscow, pp. 288-303, (in Russian).