

РОЛЬ СУДА В ПРИМИРЕНИИ СТОРОН В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

А. Н. Балашов

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 28 февраля 2019 г.

Аннотация: *исследуется роль суда в примирении сторон в рамках административного судопроизводства. Обращается внимание на одну из первоочередных задач, которая стоит перед судом, рассматривающим дело в рамках любого судопроизводства, на примирение спорящих сторон. Уделяется внимание соглашению о примирении, заключаемому в рамках гражданского и арбитражного судопроизводства. Акцентируется внимание на его правовой природе, близкой к мировому соглашению. Делается вывод о том, что следует понимать под правом на заключение соглашения о примирении в административном судопроизводстве.*

Ключевые слова: *суд, судебная власть, административное судопроизводство, примирение, соглашение о примирении, мировое соглашение.*

Abstract: *the role of the court in the reconciliation of the parties in the administrative proceedings is investigated. Attention is drawn to one of the priority tasks facing the court, considering the case in any proceedings, the reconciliation of the disputing parties. Attention is paid to the agreement on reconciliation, focusing on its legal nature, close to the settlement agreement concluded in the framework of civil and arbitration proceedings. Noting that by concluding a conciliation agreement, the parties to the conflict express their will to terminate the proceedings, the author concludes that the right to conclude a conciliation agreement in administrative proceedings should be understood.*

Key words: *court, judicial power, administrative court, reconciliation, agreement on reconciliation, settlement agreement.*

Одним из вопросов, остро стоящих в настоящее время перед современным обществом, является разработка и внедрение эффективного механизма судебной защиты субъективных публичных прав и интересов, которыми наделены участники правоотношений, не имеющие в своей основе равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности, однако позволяющие одному из участников правоотношений реализовывать административные и иные публично-властные полномочия по отношению к другому участнику.

Судебная защита всегда занимала и занимает особое место среди других форм защиты прав и интересов, так как предоставляла и продолжает предоставлять возможность всем лицам, которые заинтересованы в защите, тот необходимый уровень эффективности, который помогает достичь справедливость и истину¹.

¹ См.: *Исаенкова О. В.* Цивилистический процесс в России – основные тенденции // Вестник ТГУ. 2016. Вып. 1 (5). С. 5.

С 2015 г. споры, возникающие из публичных правоотношений, за исключением некоторых категорий дел, отнесенных к компетенции арбитражных судов, рассматриваются судами общей юрисдикции в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ)².

Как отмечает В. В. Ярков, КАС РФ воспринял традиционные положения, правила и институты гражданского процессуального и арбитражного процессуального права и ввел ряд интересных новелл, которые будут служить развитию административного судопроизводства и защите прав граждан во взаимоотношениях с органами власти и должностными лицами, при этом «по целому ряду положений административное судопроизводство имеет специфику, которая отражает его главную задачу – защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений»³.

В отличие от ранее действовавших положений Гражданского процессуального кодекса РФ, КАС РФ в качестве одного из проявлений принципа диспозитивности закрепил возможность примирения сторон публично-правового спора, который рассматривает суд в порядке административного судопроизводства⁴.

Административно-правовой спор, рассматриваемый судом, Ю. А. Попова определяет как один из видов правового спора по поводу законности, либо незаконности решения административного органа, совершившего действия в отношении гражданина. При этом суд, определяя пределы своих полномочий при разрешении этого спора, исходит из определения того, правомочен ли орган администрации принимать то или иное решение, касающееся прав и свобод граждан. Так, при разрешении спора между гражданином и органом соцзащиты о правильности и обоснованности определения трудового стажа или установления льгот, которые предусмотрены в законодательстве, судом разрешается правомерность решения данных вопросов органом управления, однако начисление пенсии осуществляется не судом⁵.

По мнению Д. Г. Фильченко, КАС РФ устраняет противоречивые подходы в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов к

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

³ Административное судопроизводство : учебник / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 14–15.

⁴ См. подробнее: Балашов А. Н. Сравнительный анализ примирения сторон в гражданском и административном судопроизводствах // Право, наука, образование : традиции и перспективы : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Саратовской гос. юрид. академии (VII Саратовские правовые чтения) (Саратов, 29–30 сентября 2016 г.). Саратов, 2016. С. 269–270.

⁵ См.: Попова Ю. А. Защита публично-правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции. Краснодар, 2001. С. 272–273.

примирению сторон конфликта, носящего административно-публичный характер. Ранее процессуальное законодательство прямо признавало примирение по делам публичных правоотношений только в арбитражном процессе. Более того, доктринальное обоснование такой допустимости существует давно, практика свидетельствует о том, что в определенных случаях примирение по публичным делам возможно и порой даже необходимо⁶.

Следует согласиться с О. В. Шеменевой, что положения КАС РФ, предусматривающие возможность заключения соглашения о примирении между административным истцом и ответчиком, следует отнести к одному из наиболее значимых нововведений данного законодательного акта, которым были устранены разночтения ГПК РФ и АПК РФ в рассматриваемой сфере⁷.

Примирение спорящих сторон (*reconciliation*) является одной из первоочередных задач, которая стоит перед судом, рассматривающим дело в рамках любого судопроизводства, в том числе и административного.

Право сторон административно-публичного спора на заключение соглашения на примирение закрепляется в ст. 46 КАС РФ, а это значит, что законодатель допускает возможность урегулирования указанного спора, после того как он стал предметом судебного разбирательства в рамках административного судопроизводства.

Примирению в рамках административного судопроизводства как разновидности правового консенсуса присущи следующие признаки: способность порождать юридические последствия; основывается на правах и законных интересах субъектов правоотношений; обусловлено наличием согласия на достижение консенсуса всех участников спора; в основе правового консенсуса лежат нормы права; возложение юридических санкций на нарушителя как результат нарушения правового консенсуса; высокая эффективность при ликвидации правовых коллизий и конфликтов; правовой консенсус является в качестве основы для возникновения консенсуальных отношений; правовой консенсус предполагает устремленность сторон на достижение обоюдовыгодного результата посредством легитимных согласительных процедур.

Следует отметить, что по своей правовой природе соглашение о примирении очень близко к мировому соглашению, которое заключается в рамках гражданского и арбитражного судопроизводства.

Следует согласиться с высказыванием В. В. Момотова, что причина экспансии мирового соглашения в административное судопроизводство

⁶ См.: Фильченко Д. Г. Соглашение о примирении в административном судопроизводстве // Защита гражданских прав в условиях реформирования гражданского и гражданского процессуального законодательства : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (22 мая 2015 г.) / под общ. ред. А. Н. Кузбагарова, К. Г. Сварчевского. СПб., 2015. С. 285.

⁷ См.: Шеменова О. В. Соглашения о примирении в административном судопроизводстве : принципиальная допустимость и соотношение с мировым соглашением в гражданском процессе // Юрист. 2016. С. 38.

лежит в прагматичном подходе к этому институту: если мировое соглашение не нарушает чьих-либо прав и публичных интересов, то рациональное основание для запрета его нормативного включения отсутствует⁸.

Представляется, что роль суда в достижении компромисса (примирения) между сторонами очень велика.

Так, согласно ст. 135 КАС РФ суд уже на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству должен осуществлять содействие примирению сторон, если по данной категории административных дел оно возможно.

Для того чтобы выяснить возможности урегулирования административного спора до стадии судебного разбирательства в соответствии со ст. 138 КАС РФ, суд вправе провести предварительное судебное заседание. По ходатайству сторон, их представителей суд приостанавливает производство по административному делу на срок, необходимый для примирения сторон.

Если урегулирование конфликта увенчалось успехом и стороны все-таки заключили соглашение о примирении, оно должно быть тщательно изучено судом перед его утверждением. Предоставляя сторонам административно-публичного спора право на примирение, законодатель возлагает на суд, рассматривающий дело, обязанность по проверке соответствия указанного волеизъявления определенным императивным требованиям.

Как отмечает Т. В. Сахнова, суд должен осуществлять контроль за состоятельностью юридического компромисса, которого стороны достигают в процедуре с обязательным участием суда. Таким образом, проверка судом законности соглашения и юридической полноценности волеизъявления сторон является элементом публичной гарантии⁹.

Заключение соглашения о примирении между сторонами конфликта есть выражение волеизъявления на прекращение судебного разбирательства. Таким образом, если заключение соглашения о примирении прямо запрещено законом, противоречит существу рассматриваемого административного дела или нарушает права других лиц, то в соответствии со ст. 46 КАС РФ суд не может (не должен) его утверждать, а судебное разбирательство должно продолжиться.

Утверждая соглашение о примирении, суд должен учитывать то обстоятельство, что в соответствии со ст. 137 КАС РФ примирение сторон может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений и возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон.

Суд должен обратить внимание на включение в него обязательств, о выполнении которых договорились стороны, решившие прекратить спор.

⁸ См.: *Момотов В. В.* Экономическая и правовая ценность договора в судебном процессе : в поисках баланса публичного и частного интересов // *Судья*. 2018. № 12. С. 42.

⁹ См.: *Сахнова Т. В.* Судебные процедуры (о будущем цивилистического процесса) // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2009. № 3. С. 4.

Так, допустимым следует рассматривать отказ со стороны гражданина от защиты своих прав в суде, как и добровольное согласие на осуществление каких-либо действий со стороны органа власти, соответствующих взаимовыгодным интересам сторон. Приведем пример.

Т. обратилась в суд с административным иском к Управлению Росреестра по Республике Мордовия о признании незаконным решения об учете изменений объекта недвижимости – земельного участка и обязанности административного ответчика восстановить сведения Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) о границах земельного участка, существовавшее до принятия указанного решения. Определением районного суда было утверждено соглашение о примирении сторон, по условиям которого административный ответчик отменяет решение государственного регистратора Управления Росреестра по Республике Мордовия об учете изменений земельного участка и обязуется восстановить в ЕГРН сведения о границах указанного земельного участка в положение, существовавшее до принятия указанного решения, а административный истец не настаивает на заявленных требованиях. Производство по административному делу прекращено в связи с утверждением соглашения о примирении сторон¹⁰.

Об особом содержании соглашения о примирении по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости обращается внимание в ст. 19 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости». В частности, указывается, что стороны, реализуя свое право на урегулирование спора о пересмотре кадастровой стоимости, вправе заключить «соглашение о примирении, основанное на имеющихся в деле доказательствах (например, на одном из представленных сторонами отчетов об оценке объекта недвижимости), которое должно содержать условия примирения, а также порядок распределения судебных расходов»¹¹.

Представляется, что соглашение о примирении, также как и мировое соглашение, в обязательном порядке должно содержать согласованные сторонами сведения о его условиях, которые должны быть четкими, ясными и определенными, о размере и о сроках исполнения обязательств друг перед другом или одной стороной перед другой с тем, чтобы не было неясностей и споров по поводу его содержания при исполнении. В условиях, когда обоюдные действия не следуют, то такое одностороннее волеизъявление необходимо провести, например, в форме отказа от административного иска или же признания этого административного иска.

В силу ч. 6 ст. 46 КАС РФ суд не утверждает соглашение сторон о примирении, если заключение соглашения прямо запрещено законом.

Так, Пленумом Верховного Суда РФ в п. 9 постановления от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмот-

¹⁰ См.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 3 мая 2018 г. по делу № 33а-851/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 9.

рении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» указано, что «заключение соглашения о примирении в административных делах об оспаривании отказа органа публичной власти в согласовании проведения публичного мероприятия не допускается (ч. 1 ст. 137 КАС РФ)»¹².

В качестве примера можно привести положения ст. 40 КАС РФ, в которой содержится прямой запрет на реализацию права на заключение соглашения о примирении органам, организациям и гражданам, обратившимся в суд, в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

В целях детальной проработки процедуры примирения сторон в административном судопроизводстве Верховный Суд РФ выступил с инициативой оптимизации действующего законодательства. Так, в предложенном законопроекте предлагается отдельно предусмотреть в КАС РФ положения, согласно которым соглашение о примирении может быть утверждено только тем судом, в производстве которого находится дело, однако если соглашение о примирении заключается в рамках исполнительного производства, то оно должно представляться на утверждение суда, который рассматривал данное дело в качестве суда первой инстанции. Отдельно в документе указывается, что рассмотрение судом вопроса об утверждении соглашения о примирении должно осуществляться в судебном заседании, по результатам которого выносится определение. В законопроекте высказывается также предложение о закреплении в законе содержания определения, которое суд должен выносить, утверждая соглашения о примирении¹³.

Еще одним из аспектов, на который суд должен обращать внимание, разрешая вопрос о примирении сторон, – злоупотребление процессуальным правом.

Применительно к указанной проблеме видится целесообразным обратиться к нормам постановления Пленума ВАС РФ от 18 июля 2014 г. № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе»¹⁴, сохранившим свою юридическую силу и по настоящее время, в которых содержится ряд положений, заслуживающих внимания. Так, в постановлении указывается, что если стороной заявлено ходатайство об утверждении мирового соглашения (в нашем случае – соглашение о примирении) и суд при

¹² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 8.

¹³ 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 января 2018 г. № 1. URL: <http://www.vsrp.ru/documents/own/26360/> (дата обращения: 08.02.2019).

¹⁴ О примирении сторон в арбитражном процессе: постановление Пленума ВАС РФ от 18 июля 2014 г. № 50. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рассмотрении данного ходатайства установит, что воля обеих сторон на заключение такого соглашения не выражена, данное ходатайство явно направлено на срыв судебного заседания, затягивание судебного процесса, воспрепятствование рассмотрению дела и принятию законного и обоснованного судебного акта (например, к ходатайству не приложен проект мирового соглашения, проект мирового соглашения не подписан сторонами или подписан только одной из сторон), то суд не рассматривает вопрос об утверждении мирового соглашения. В такой ситуации определение об отказе в утверждении мирового соглашения не выносится, а отказывается в удовлетворении такого ходатайства.

Проведенный выше некоторый анализ правовой природы примирения в административном судопроизводстве позволяет говорить о возможности в будущем, если законодательно будет разрешено, применения процедуры медиации к спорам, затрагивающим публичные интересы.

Как справедливо отмечает С. К. Загайнова, в качестве меры, обеспечивающей доступность правосудия, в настоящее время следует рассматривать применение примирительных процедур как альтернативного способа урегулирования споров. Опыт зарубежной практики демонстрирует эффективность для примирения сторон по публичным спорам с участием органов государственной власти и местного самоуправления применение таких процедур, как переговоры, разные модели медиации, взаимные консультации¹⁵.

Если обратиться к зарубежному опыту, то, например, в административном процессе Англии суд может рекомендовать сторонам обратиться к процедуре медиации для достижения соглашения. При этом принятое в результате данной процедуры решение является обязательным для исполнения, окончательным и конфиденциальным, но медиатор не должен навязывать какое-либо решение сторонам. Любая информация, заявление или признание, сделанные или раскрытые в процессе медиации, не могут быть использованы в качестве свидетельства или доказательства в любом другом судебном процессе¹⁶.

В данном случае участие примирителя (медиатора, судебного примирителя и др.) в процедуре урегулирования спора будет способствовать не только экономии процессуальных «ресурсов» (уменьшение нагрузки на суд, сокращение сроков рассмотрения дела, судебных расходов и т. д.), но и повышать эффективность и результативность добровольного исполнения сторонами спора принятых на себя обязательств.

Таким образом, под правом на заключение соглашения о примирении в административном судопроизводстве следует понимать право на достижение компромисса по административно-публичному спору, условия которого позволяют окончить судебное разбирательство без вынесения судебного решения.

¹⁵ См.: Административное судопроизводство : учебник / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 204.

¹⁶ См.: Longley D., James R. Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law. London : Cavendish Publishing Limited, 1999. С. 65.

Заклучение соглашения о примирении между сторонами конфликта является выражением волеизъявления, направленного на прекращение административного судопроизводства в суде. В связи с особой важностью последствий реализации указанного диспозитивного права на суд возлагается обязанность по проверке законности такого соглашения и юридической полноценности сторон конфликта. Если же заключение соглашения прямо запрещено законом, противоречит существу рассматриваемого административного дела или нарушает права других лиц, суд не утверждает соглашение сторон о примирении и дело рассматривается дальше.

Саратовская государственная юридическая академия

Балашов А. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса

E-mail: alb772005@yandex.ru

Saratov State Law Academy

Balashov A. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Process Department

E-mail: alb772005@yandex.ru