

Примирение сторон как участников спорных публичных правоотношений: значение для защиты прав и законных интересов в публичном праве (вопросы применения КАС РФ)

Reconciliation of the parties as participants in disputed public legal relations: significance for the protection of rights and legitimate interests in public law (issues of application of the CAS of the Russian Federation)

Киселева Н.В.

Канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Центрального филиала, ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия им. В.М. Лебедева», г. Воронеж
e-mail: nadin714902@mail.ru

Kiseleva N.V.

Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines of the Central Branch of the Russian State University of Justice named after V.M. Lebedev, Voronezh
e-mail: nadin714902@mail.ru

Аннотация

В работе анализируются особенности примирения сторон как участников спорных публичных правоотношений в условиях Российской Федерации. Сделан акцент на уменьшении административных дел в последние годы, по которым применяются примирительные процедуры. Исходя из того, что споров в судах меньше по делам, возникающим из публичных правоотношений, то и необходимость применения примирительных процедур также сокращается, может требовать реализации в меньшем числе случаев. Подчеркнута специфика примирительных процедур в отношении сторон как участников спорных публичных правоотношений в соотношении с примирительными процедурами в гражданском процессе, где исследуемые процедуры более востребованы. Выявлены причины небольшой востребованности института медиации у сторон как участников спорных публичных правоотношений и предложены пути их решения.

Ключевые слова: сторона, публичное правоотношение, спор, медиативное соглашение, медиация, судебное примирение.

Abstract

The paper analyzes the features of reconciliation of the parties as participants in controversial public legal relations in the context of the Russian Federation. Emphasis is placed on the reduction in administrative cases in recent years in which conciliation procedures are applied. Based on the fact that there are fewer disputes in courts on cases arising from public legal relations, the need to apply conciliation procedures is also reduced and may require implementation in a smaller number of cases. The specificity of conciliation procedures in relation to the parties as participants in controversial public legal relations is emphasized in relation to conciliation procedures in civil proceedings, where the procedures under study are more in demand. The reasons for the low demand for the

institution of mediation among parties as participants in controversial public legal relations are identified and ways to resolve them are proposed.

Keywords: party, public legal relationship, dispute, mediation agreement, mediation, judicial reconciliation.

Введение

Примирение сторон в спорах, возникающих из публичных правоотношений, является довольно спорным правовым институтом по его необходимости и практической целесообразности, но, безусловно, связанным с защитой прав и законных интересов участников правоотношений. Защита прав и законных интересов участников правоотношений – межотраслевая правовая категория. Говоря применительно к заявленной в заголовке теме, насколько правомерны мировые соглашения по спорам, возникающим из публичных правоотношений — это дискуссионный вопрос.

М.А. Рожкова, теоретически толкуя термин мировое соглашение исключительно как гражданско-правовую сделку, подчеркнула невозможность ее заключения при разрешении публичного спора, поскольку между его участниками гражданские правоотношения не возникают [6, с. 56]. В то же время любые примирительные процедуры (абстрагируясь – применительно к любым общественным отношениям) — это благо для спорящих сторон, способ урегулировать конфликт с минимальными психологическими переживаниями, а также возможность оптимизировать нагрузку на судебную систему.

В правовой теории верно замечено, что развитие идей примирения вне зависимости от сферы возникновения спора — это непосредственная задача юридического процесса, а именно судопроизводства [3, с. 18].

В тексте Кодекса административного судопроизводства РФ (далее - КАС РФ) [1] однозначно институту примирения сторон как участников спорного публичного правоотношения сказано «да». С внесением изменений в КАС РФ в части введения института примирения сторон у участников административного судопроизводства появилась возможность воспользоваться примирительными процедурами. При этом заметим, что регулирование института примирения аналогично соответствующим гражданским и арбитражным процессуальным нормам. К особенностям относится лишь невозможность применения процедуры медиации по административным делам, прямо указанным в законе, — об оспаривании нормативных актов, о защите избирательных прав граждан, о прекращении деятельности и ряду других.

Но есть и такие категории административных дел как возврат излишне уплаченных (взысканных) налоговых, таможенных платежей, страховых взносов, исполнительского сбора, необходимость выплаты компенсаций за незаконные действия (бездействие) публичных органов власти и некоторые другие, которые могут разрешаться с использованием примирительных процедур, но по данным категориям дел число обращений граждан уменьшается.

Статистические данные таковы, что показатели по административным делам в 2023 г. значительно отличаются от предшествующего года. Преобладают дела о взыскании обязательных платежей и санкций – 1 452 939, что на 69% меньше, чем в 2022 г. Дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, поступило 500 196 – на 17% меньше показателей 2022 г. Иных административных дел, связанных с осуществлением обязательного судебного контроля, поступило 216 020 – на 16% меньше 2022 г.

Данная статистика демонстрирует положительную динамику, связанную со своевременной уплатой обязательных платежей, т.е. защитой законных интересов государства на получение денежных средств в бюджет, поскольку значительное уменьшение административных дел данной категории свидетельствует о большей дисциплинированности субъектов правоотношений [7].

Исходя из того, что споров в судах меньше по делам, возникающим из публичных правоотношений, то и необходимость применения примирительных процедур также сокращается, может требовать реализации в меньшем числе случаев в связи с оправданной защитой прав и законных интересов участников правоотношений.

Кроме того, нельзя забывать, что применение примирения при разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, защитой прав и законных интересов участников правоотношений, независимо от их сути и характера в любом случае предполагает юридическое неравенство сторон, возможность органа, наделенного публичными полномочиями, как участника спорного правоотношения, своими действиями, решениями определить круг прав и обязанностей лиц, которые не имеют властные полномочия.

Сами же все дела публично-правового характера можно классифицировать на три группы:

- 1) дела об оспаривании нормативных правовых актов;
- 2) дела об оспаривании решений, действий и бездействия субъектов публичных полномочий;
- 3) дела о привлечении к административной ответственности [5, с. 64].

Правовой институт «примирение» упоминается в тексте КАС РФ в нескольких статьях: ст.46, 113, 137-137.7, 157, 304.

Согласно 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. Примирение сторон в целях защиты прав и законных интересов участников правоотношений осуществляется на основе принципов добровольности, сотрудничества, равноправия и конфиденциальности.

Стороны пользуются равными правами на выбор примирительной процедуры, определение условий ее проведения, а также кандидатуры посредника, в том числе медиатора, судебного примирителя. По указанным вопросам сторонами может быть заключено соглашение. Примирение сторон возможно на любой стадии административного судопроизводства и при исполнении судебного акта по административному делу, если иное не предусмотрено КАС РФ, другими законами и не вытекает из существа соответствующих правоотношений.

Соглашение о примирении сторон заключается в отношении предъявленных в суд административных исковых требований. Допускается включение в соглашение о примирении сторон положений, которые связаны с заявленными требованиями, но не были предметом судебного разбирательства. Соглашение о примирении сторон может быть заключено в отношении вопроса о распределении судебных расходов.

Сама процедура примирения сторон возможна на любой стадии административного судопроизводства и при исполнении судебного акта по административному делу, если иное не предусмотрено КАС РФ, другими законами и не вытекает из существа соответствующих правоотношений.

Немаловажно обратить внимание на тот факт, что в положениях КАС РФ отсутствует понятие мирового соглашения и используются термины «переговоры» и «соглашение о примирении сторон» (ст. 137 - 137.7 КАС РФ), которое утверждается судом, если оно не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц [2].

В свою очередь, законодателем с учетом особенностей дел публичного характера оправданно установлены ограничения на заключение соглашений о примирении только в отношении прав и обязанностей сторон и при условии допустимости взаимных уступок (ч. 1 ст. 137 КАС РФ). В этом состоит отличие соглашения о примирении от мирового соглашения [4, с. 34].

Примирительные процедуры по своей природе разнообразны. К ним относятся: переговоры; посредничество, в том числе медиация, судебное примирение, ведение переговоров со сторонами и другими лицами, участвующими в деле и некоторые другие

формы. Но все их объединяет единой свойство – нацеленность на защиту прав и законных интересов участников правоотношений.

Востребованность примирительных процедур при разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, ничтожна мала. В 2023 г. в гражданском судопроизводстве мировые соглашения были заключены по 84 тыс. дел, в административном – по 246, в арбитражном – по 31 тыс. В первом полугодии 2024 г. количество споров, прекращенных заключением мирового соглашения, составило 40 тыс. (0,5%), 99 (менее 0,01%) и 16 тыс. (менее 2%) соответственно. Востребованность медиации как альтернативного способа урегулирования гражданско-правовых споров также остается низкой [8].

Таким образом, доля дел, по которым участники административного спора воспользовались процедурой медиации и заключили соответствующее соглашение в целях защиты прав и законных интересов участников правоотношений, ничтожна мала, что говорит о явной непопулярности рассматриваемого института в Российской Федерации, его нереализованности на практике.

Непопулярность связана с таким фактором, препятствующим распространению медиации, как отсутствие доверия к медиатору. У незнакомого сторонам медиатора, олицетворяющего для сторон незнакомую им процедуру медиации, отсутствует кредит доверия, а без него медиацию невозможно даже начать.

Недоверие к медиаторам, на наш взгляд, связано с низким уровнем информирования и просвещения непосредственных участников спора о возможности заключить медиативное соглашение. Как правило, судебные органы, юрисконсульты ограничиваются простым упоминанием о праве на альтернативное урегулирование конфликта и не разъясняют его суть, содержание, преимущества и недостатки. А при этом процедура медиации оплачивается гражданами самостоятельно, она возмездная и может стоить довольно существенных средств.

Также на нераспространенность медиации именно в рамках дел, возникающих из публичных правоотношений, влияет тот факт, что отношения в административной сфере предполагают юридическое неравенство сторон. Один субъект правоотношений наделен властными полномочиями, а другой ими не обладает и должен подчиняться властным предписаниям, т.е. существуют отношения формата «власти-подчинения».

В связи с этим многие субъекты спора считают, что они находятся в заведомо слабом, проигрышном положении и мирно урегулировать спор не получится. Таким образом, многие граждане, которые желают урегулировать возникший административно-правовой спор, предпочитают обращение в суд нежели к медиатору по следующим причинам:

- 1) граждане считают суд неким гарантом определенного и желаемого для них результата;
- 2) у граждан отсутствует уверенность в результативности деятельности медиатора;
- 3) у граждан отсутствует достаточная информация о существовании такой примирительной процедуры.

Исходя из того, что граждане склонны больше доверять судьям, чем медиаторам для урегулирования разногласий с их участием, то было бы верно делать акцент на медиаторе, например, судье в отставке, который может авторитетно разъяснить все юридические нюансы спорной ситуации, а главное положительные последствия заключения мирового соглашения. Судья в отставке в роли медиатора, судебного примирителя при всем его опыте может реально помочь сторонам оценить перспективы их спора.

На наш взгляд, медиация и судебное примирение должны быть объединены и реализуемы исключительно судьями в отставке или медиаторами, которые ими подготовлены или являются бывшими работниками судебной системы со значительным стажем. В такой ситуации от медиации может быть реальный толк, она будет востребована.

Литература

1. Активность сторон. - URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/aktivnost-storon-grazhdanskogo-sudoproizvodstva-vozroslo/> (дата обращения: 13.09.2025).
2. Дивин И.М. Примирение сторон в экономических спорах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений // Рос. юстиц. 2014. № 7. С. 18 - 21.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
4. Котлярова В.В. К вопросу о заключении соглашений о примирении по делам, возникающим из публичных правоотношений // Мировой судья. 2022. № 10. С. 34 - 37.
5. Михайлова Е.В. Мировое соглашение (соглашение о примирении) в публично-правовых делах // Закон. 2023. № 4. С. 64 - 71.
6. Об основных принципах урегулирования споров (мировых соглашений): Письмо ФНС России от 17.08.2023 № БВ-4-7/10590@ // СПС «Гарант».
7. Перечень примирительных процедур могут расширить. - URL: <https://alrf.ru/news/perechen-primiritelnykh-protsedur-mogut-rasshirit/> (дата обращения: 13.09.2025).
8. Рожкова М.А. О некоторых чертах сходства мирового соглашения с соглашением, заключаемым по делам, возникающим из публичных правоотношений. М., 2008. С. 56.