

УДК 347.998.85(477)

**МИРОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ: ОПЫТ УКРАИНЫ И РОССИИ**  
**Settlement Agreement in the Process of Resolving Administrative Disputes:  
Experience of Ukraine and Russia**

---

**А. Д. Сидельников** – аспирант кафедры административного права Национального юридического университета им. Ярослава Мудрого (г. Харьков, Украина)

**A. D. Sydielnikov** – post-graduate student of Administrative Law Department of Yaroslav the Wise National Law University (Kharkiv, Ukraine)



***Аннотация.** Статья посвящена сравнительно-правовому анализу законодательного регулирования института мирового соглашения в Украине и России при разрешении административных споров в судебном порядке. Автор обращает внимание на различия и перспективы развития законодательства о дружественном урегулировании публично-правовых споров в этих странах.*

*The article is devoted to comparative legal analysis of legal regulation of the institute of settlement agreement in Ukraine and Russia in the resolution of administrative disputes in court. The author draws attention to the differences and prospects of development of legislation in this area.*

***Ключевые слова:** административное судопроизводство, административный спор, мировое соглашение, примирительные процедуры.*

*Administrative proceedings, administrative dispute, settlement agreement, conciliation.*

В последнее время в науке административного права все чаще можно наблюдать дискуссии, касающиеся развития юридического инструментария, позволяющего разрешить или урегулировать спор между частным лицом и органом государственной власти, который возникает в сфере публично-правовых отношений. Способы разрешения административных споров прежде всего характеризуются привлечением к этому процессу государственного субъекта или же применением альтернативных механиз-

мов, которые основываются на дружественном урегулировании разногласий между сторонами спора.

Опыт Украины и России в указанной сфере достаточно схожий в силу близости правовых систем наших государств. Однако законодательство, регулирующее разрешение административных споров в Украине и России, безусловно, характеризуется существенными различиями. Изучение опыта мирного разрешения административных споров позволит заимствовать по-

лезные достижения, а также избежать проблемных моментов в законодательном регулировании мирового соглашения и примирительных процедур при разрешении административных споров. Таким образом, сравнительно-правовой анализ законодательства Украины и России в сфере дружественного урегулирования указанных конфликтов, выделение дискуссионных вопросов и отличий является главной целью этого исследования.

На постсоветском пространстве изучение данной проблематики привлекало внимание многих исследователей. Так, среди украинских ученых проблемами дружественного урегулирования публично-правовых споров занимались такие ученые, как В. М. Бевзенко, Т. О. Коломоец, Л. Б. Сало, А. И. Ткач и др. В России эта тематика раскрывалась в работах А. М. Абдрашитова, Т. В. Быковой, Д. Л. Давыденко, М. А. Рожковой, О. Е. Савельевой и др. Но сравнительно-правового анализа указанных процедур в Украине и России не проводилось, так как основное внимание уделялось применению опыта западных стран.

Прежде чем перейти к рассмотрению заявленной проблематики, необходимо понять, что же означает категория «административно-правовой спор». Мы полностью разделяем позицию Д. В. Лученка в этом вопросе и исходим из того, что под административным спором нужно понимать юридический конфликт, который, во-первых, существует в связи с возникновением между субъектами административных правоотношений как конфликтных, так и бесконфликтных ситуаций, обусловленных разным пониманием этими субъектами своих прав и обязанностей; во-вторых, возникает в сфере административных правоотношений с участием обязательного субъекта – органа государственной власти; в-третьих, возникает между юридически не равными субъектами; в-четвертых, судебное разрешение указанных споров в порядке искового производства должно предусматривать определенные отличия от аналогичного порядка рассмотрения гражданских дел, что обусловлено публично-правовой природой указанных споров; в-пятых, может разрешаться в административном порядке, путем обращения с жалобой к вышестоящему органу, а также посредством применения внесудебных (альтернативных) процедур урегулирования спора [3].

Таким образом, разрешение этой особой категории правовых споров производится в процессуальном порядке, что предусматривает принятие уполномоченным органом обязательного для сторон решения. Тем не менее все чаще звучат мысли о необходимости активного применения мирового соглашения при разрешении административных споров, так как этот правовой институт способен значительно расширить диспозитивные начала в процессуальном порядке рассмотрения таких дел, облегчит деятельность самих судов, а также в целом может повысить уровень доверия к судебной ветви власти. Сравнение особенностей заключения мирового соглашения в Украине и России и есть предмет нашего исследования.

Судебное разрешение административных споров в Украине осуществляется на основании Кодекса административного судопроизводства Украины [2] (далее – КАСУ) от 6 июля 2005 г., который устанавливает юрисдикцию и полномочия административных судов при рассмотрении публично-правовых споров. Административным судам подведомственны все публично-правовые споры, кроме тех, для которых законом установлен иной порядок судебного разрешения. Кроме того, административное судопроизводство исполняет функции административной юстиции, в связи с чем его основной задачей является защита прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны субъектов государственной власти. Таким образом, можно прийти к выводу, что юридические конфликты указанной категории подходят под описание административных споров, приведенных нами выше.

После обращения в суд административный спор может прекратиться путем вынесения судебного решения по делу или же посредством дружественного урегулирования спора и достижения сторонами взаимоприемлемого компромисса. Так, в ч. 3 ст. 51 КАСУ сказано, что стороны могут достичь примирения на любой стадии административного процесса, что является основанием для закрытия производства по административному делу. Наличие института примирения сторон в КАСУ, безусловно, играет положительную роль, но вместе с тем правоприменительная практика в этой сфере имеет целый ряд сложностей.

Главным недостатком правового регулирования в сфере мирного разрешения административных споров в Украине является отсутствие четкого определения понятия «примирение сторон», так как совершенно не ясно, какова правовая природа этого явления. Мы исходим из того, что примирение в административном судопроизводстве Украины есть способ ликвидации спорных правоотношений между участниками данного правового конфликта. В связи с этим необходимо предусмотреть в законодательстве понятие «соглашение о примирении» (или же мировое соглашение), что будет внешней формой проявления достигнутых договоренностей и фактическим основанием для прекращения производства по делу. Кроме того, внедрение такого диспозитивного механизма регулирования правоотношений между юридически неравными субъектами на практике наталкивается на определенные преграды. Административные правоотношения характеризуются императивным методом правового регулирования, но после вступления сторон спора в административный процесс, который действует на основании принципов равенства и состязательности, они уравниваются в своих процессуальных правах и обязанностях.

Что касается соглашения о примирении (мирового соглашения), то оно имеет двойственную материальную и процессуально-правовую природу. С одной стороны, это соглашение есть процессуальное основание для прекращения производства по делу и стороны имеют полное право урегулировать спор посредством заключения такого договора, но его условия будут регулировать не только процессуальные правоотношения сторон, но и их правоотношения в материально-правовой плоскости, где они взаимодействуют на основе принципа власти и подчинения. С другой стороны, в условиях, когда государственный аппарат работает по принципу «разрешено только то, что прямо предусмотрено законом», инициатива, вариативность принятия решения, уступки перед частным лицом со стороны субъекта властных полномочий могут расцениваться как нарушения законодательства и превышение полномочий.

Следует отметить, что трудности на пути к эффективному применению этого института вызваны еще и несовершенством законодательных формулировок самого КАСУ. Так, в кодексе не дано определение примирению сторон,

не предусмотрена конкретная форма и условия заключения соглашения о примирении (мирового соглашения), а также не существует механизмов его принудительного исполнения. В случае неисполнения одной из сторон своих обязательств по соглашению о примирении противоположная сторона может обратиться в суд с ходатайством о восстановлении производства по делу. Указанные обстоятельства требуют дальнейшей работы над законодательством в сфере мирного разрешения этой категории споров.

В России правовое регулирование мирного разрешения административных споров, которые переданы на рассмотрение суда, существенно отличается. Такие споры разрешаются в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ) от 14 ноября 2002 г. регламентирует производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, а Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – АПК РФ) от 24 июля 2002 г. содержит раздел, посвященный производству по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

Что касается возможности заключения мирового соглашения при разрешении публично-правовых споров, то следует отметить, что применительно к гражданскому судопроизводству России даже возможность заключения такого соглашения отрицается. К примеру, О. В. Баулин указывает следующее: «Основываясь на положении об особом неисковом характере публичного производства, обусловленной им невозможности применения специфических правил искового производства, а также некоторых конкретных правил (например, о том, что суд не связан доводами и основаниями заявленных требований – ч. 3 ст. 246 ГПК РФ), делается вывод о невозможности использования института мировых соглашений в принципе» [1].

Иная ситуация складывается с заключением мирового соглашения в порядке АПК РФ, так как в этом случае предусмотрена прямая возможность заключения соглашения или применение других примирительных процедур при урегулировании экономических споров, которые возникают из административных и иных публичных правоотношений. В этом случае, согласно ст. 190

АПК РФ, применяются общие правила, предусмотренные главой 15 АПК РФ, которая посвящена примирительным процедурам и мировому соглашению.

Указанное положение действительно прогрессивное, что должно положительно сказываться на практике разрешения административных споров в арбитражных судах. Но вместе с тем в российском законодательстве существует ограничение по категории дел, к которым может применяться этот правовой институт. Мы считаем данное положение неправильным, поскольку распространение механизмов мирового соглашения только на экономические споры существенно сужает права сторон в гражданском процессе. Опыт Украины в этой сфере доказывает, что категории дел, в которых допустимо заключение мирового соглашения, можно значительно расширить.

Логично допустить, что возможность заключения мирового соглашения при разрешении административно-правовых споров не является

безграничной. Возможно, необходимо определить четкий перечень дел, в которых заключение мирового соглашения запрещается в силу определенных обстоятельств (к примеру, в делах об обжаловании актов нормативного характера, которые распространяют свое действие на широкий круг лиц, а не только на истца), но полное отрицание возможности применения такого прогрессивного механизма при разрешении административных споров считаем недальновидным.

Таким образом, добровольное урегулирование административных споров в Украине и России характеризуется наличием многих дискуссионных вопросов, но необходимость развития института мирового соглашения в этом направлении неоспорима. Дальнейший обмен опытом в данной сфере среди стран постсоветского пространства способен оказать полезное воздействие на развитие институтов мирового соглашения, так как законодательство и правовые системы этих государств схожи.

#### ***Библиографический список***

1. Баулин, О. В. Мировое соглашение в делах, возникающих из публичных правоотношений [Электронный ресурс] / О. В. Баулин // Воронеж. адвокат. – Режим доступа: <http://www.advpalata.vrn.ru/cgi-bin/mag.pl/2010/01/2> (дата обращения: 14.05.2015).
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Стор. 11. – Ст. 1918.
3. Лученко, Д. В. Про основні ознаки адміністративно-правового спору / Д. В. Лученко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 2 (73). – С. 148–156.