

Оригинальная статья / Original article

<https://doi.org/10.31429/20785836-15-2-49-54>



АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ СПОСОБЫ РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ: К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ И ДОСТАТОЧНОСТИ ПРИМИРИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

Полтавцева А.В.

ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»
(Максима Горького ул., д. 166, г. Ростов-на-Дону, Россия, 344002)

Ссылка для цитирования: Полтавцева А.В. Альтернативные способы разрешения административно-правовых споров: к вопросу о необходимости и достаточности примирительных процедур. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2023;15(2):49–54. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-2-49-54>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Полтавцева Алина Владимировна, старший преподаватель кафедры процессуального права ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»
Адрес: Максима Горького ул., д. 166, г. Ростов-на-Дону, Россия, 344002
Тел.: +7 (918) 522-66-68
E-mail: alisa55@yandex.ru

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 27.04.2023

Статья принята к печати: 29.05.2023

Дата публикации: 26.06.2023

Аннотация: Цель работы заключается в выявлении особенностей публично-правового регулирования альтернативных способов разрешения административно-правовых споров. Поставленная цель конкретизирована в *задачах*: сравнительно-правового анализа действующего законодательства, регулирующего применение альтернативных способов разрешения споров; изучения современной практики применения примирительных процедур при разрешении административно-правовых споров.

Общим итогом исследования являются *выводы* о необходимости повышения доверия к альтернативным способам разрешения административно-правовых споров, унификации их нормативно-правового регулирования с целью единообразного применения в судебном и внесудебном порядке разрешения административно-правовых споров.

Ключевые слова: публично-правовое регулирование, альтернативные процедуры и способы разрешения административно-правовых споров, административно-правовые споры.

ALTERNATIVE WAYS OF RESOLVING ADMINISTRATIVE AND LEGAL DISPUTES: ON THE NEED AND SUFFICIENCY OF CONCILIATION PROCEDURES

Alina V. Poltavtseva

FGBOU VO " Rostov State University of Economics (RINH)"
(Maksim Gorky str., 166, Rostov-on-Don, Russia, 344002)

Link for citation: Poltavtseva A.V. Alternative ways of resolving administrative and legal disputes: on the need and sufficiency of conciliation procedures. *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2023;15(2):49–54. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-2-49-54>

CONTACT INFORMATION:

Alina V. Poltavtseva, Senior Lecturer Department of Procedural Law FGBOU VO " Rostov State University of Economics (RINH)"

Address: Maksim Gorky str., 166, Rostov-on-Don, Russia, 344002

Tel.: +7 (918) 522-66-68

E-mail: alisa55@yandex.ru

Conflict of interest. The author declares no conflicts of interest.

Financing. The study had no sponsorship (own resources).

The article was submitted to the editorial office: 27.04.2023

The article has been accepted for publication: 29.05.2023

Date of publication: 26.06.2023

Annotation: The purpose of the work is to identify the features of public law regulation of alternative methods of resolving administrative and legal disputes. The set goal is specified in the tasks: comparative legal analysis of the current legislation governing the use of alternative methods of dispute resolution; studying the modern practice of using conciliation procedures in resolving administrative and legal disputes.

The overall result of the study is the conclusions about the need to increase confidence in alternative methods of resolving administrative and legal disputes, unify their legal regulation in order to uniformly apply the resolution of administrative and legal disputes in court and out of court.

Keywords: public law regulation, alternative procedures and methods for resolving administrative and legal disputes, administrative and legal disputes.

Введение

Обращение к проблеме альтернативных способов разрешения административно-правовых споров определяется обстоятельствами, имеющими научно-практическое значение. Время, прошедшее со дня введения в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации поправок, регулирующих порядок применения примирительных процедур в разрешении споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, позволяет обратиться к изучению практики реализации существующего правового механизма, дать предварительную оценку его эффективности, а также выявить основные направления совершенствования.

Методы исследования

Избранная тема предполагает использование общенаучных и специальных юридических методов. Изучение современного процессуального законодательства проведено на основе системного и сравнительно-правового анализа. В рассмотрении правоприменительной практики использовались методы статистической обработки данных.

Результаты исследования

Выявлен ряд обстоятельств, позволяющих критически оценить современную практику применения примирительных процедур в разрешении административно-правовых споров. Учитывая, что в настоящее время такая возможность предусмотрена законом, полученные статистические данные интерпретированы в контексте того, что эффективность реализации потенциала примирительных процедур, сдерживается недостаточной заинтересованностью сторон административно-правовых споров, где обязательным участником является орган (организация) или должностное лицо, наделенные публично-властными управленческими полномочиями, их психологической неготовностью выбирать альтернативные процедуры разрешения споров.

Научная дискуссия

Единый для административного, гражданского и арбитражного судопроизводства процессуальный порядок применения примирительных процедур при разрешении всех видов споров (если иное не предусмотрено законом) установлен Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ (далее – ФЗ

от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ).¹ При разработке изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации Верховный суд РФ акцентировал внимание на значительный потенциал примирительных процедур в нахождении сторонами взаимоприемлемого результата разрешения спора, либо сближению позиций сторон, в том числе и по спорам, где одной из сторон является государственный орган, орган местного самоуправления»². Такие действия могут совершаться судом в процессе рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также о взыскании обязательных платежей и санкций, только если стороны не использовали досудебное урегулирование спора и при наличии согласия организации, индивидуального предпринимателя или гражданина.

Обобщая законодательное регулирование процессуального института примирительных процедур следует обратить внимание на то, что в современном своем состоянии Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)³, Гражданский процессуальный кодекс (ГПК РФ)⁴ и Арбитражный процессуальный кодекс (АПК РФ)⁵ единообразно закрепляют «Примирительные процедуры. Мирное соглашение». Единообразие достигнуто: фиксацией понятия мирного разрешения споров (пункт 5 статьи 3 КАС РФ, статья 2 ГПК РФ; пункт 6 статьи 2 АПК РФ); закреплением права сторон после обращения в суд использовать примирительные процедуры для разрешения спора (часть 3¹ статьи 4 КАС РФ, часть 8 статьи 4 АПК РФ, часть 5 статьи 3 ГПК РФ); обязанностью суда принимать меры для примирения сторон, содействовать им в урегулировании спора, руководствуясь при этом интересами сторон и задачами судопроизводства (пункт 10 части 3 статьи 135 КАС РФ, часть 1 статьи 138 АПК РФ, часть 1 статьи 153.1 ГПК РФ); определением единых принципов проведения примирительных процедур, а именно принципов добровольности, сотрудничества, равноправия и конфиденциальности (часть 1¹ статьи 137 КАС РФ, часть 2 статьи 138 АПК РФ, часть 2 статьи 153¹ ГПК РФ); установлением равенства прав сторон на выбор примирительной процедуры, определение условий ее проведения, а также кандидатуры посредника, в том числе медиатора или судебного примирителя (часть 2¹ статьи 137 КАС РФ, часть 3 статьи 138 АПК РФ, часть 3 статьи 153¹ ГПК РФ); возможностью примирения сторон на любой стадии судопроизводства и при исполнении судебного акта, если иное не предусмотрено соответствующим Кодексом, другими законами и не вытекает из существа соответствующих правоотношений (часть 2¹ статьи 137 КАС РФ, часть 4 статьи 138 АПК РФ; часть 4 статьи 153¹ ГПК РФ); определением порядка и сроков проведения примирительной процедуры (статья 137² КАС РФ, статья 138¹ АПК РФ, статья 153² ГПК РФ); установлением основных видов (переговоры, посредничество, в том числе медиация, судебное примирение, другие примирительные процедуры, если это не противоречит федеральному закону) примирительных процедур (статья 137³ КАС РФ; статья 153³ ГПК РФ; статья 138² АПК РФ; единством процессуальных требований к переговорам (статья 137⁴ КАС РФ; статья 153⁴ ГПК РФ; статья 138³ АПК РФ), медиации (статья 137⁵ КАС РФ; статья 153⁵ ГПК РФ; статья 138⁴ АПК РФ) и судебному примирению (статья 137⁶ КАС РФ; статья 153⁶ ГПК РФ; статья 138⁵ АПК РФ); едиными требованиями к форме и содержанию мирного соглашения (часть 10 статьи 137 КАС РФ; статья 153⁸, статья 153⁹ ГПК РФ; части 2¹ и 2² статьи 140 АПК РФ), а также порядком утверждения мирного соглашения (статья 137¹ КАС РФ; статья 153¹⁰ ГПК РФ; статья 138⁶ АПК РФ), перечнем

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 26.12.2019 № 197-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² 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 18.01.2018 № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.eg-online.ru/document/adjudication/365782/> (дата обращения: 09.11.2022)

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

результатов примирительных процедур (статья 137⁷ КАС РФ; статья 153⁷ ГПК РФ; статья 138⁶ АПК РФ) и т.д.

Между тем, обеспечивая правовое поле, установленные нормы права, не приводят к их автоматической реализации. В этой связи особенный интерес вызывает судебная практика применения примирительных процедур, т.е. вопрос практической реализации существующего правового механизма. С этой целью нами проанализирована правоприменительная практика судов общей юрисдикции Российской Федерации за период предшествовавший принятию ФЗ от 26 июля 2019 № 197-ФЗ и последовавший за ним¹.

Согласно статье 194 КАС РФ результаты примирения входят в число оснований прекращения административного производства. К ним относятся: принятый судом отказ истца от иска (п. 3 ст. 194 КАС РФ) и утвержденное судом мировое соглашение сторон (п. 4 ч. 1 ст. 194 КАС РФ) в результате проведения процедуры медиации (ст. 137.5 КАС РФ) или судебного примирения (ст. 137.6 КАС РФ). На этом основании практика применения примирительных процедур оценивалась нами по таким показателям судебной статистики как количество споров, по которым прекращено производство и по основаниям прекращения производства. Согласно полученным результатам следует констатировать практически двукратный рост количества административно-правовых споров, производство по которым прекращено: с 61605 в 2017 г. до 114099 в 2022 г. Вместе с тем в абсолютном выражении анализируемый показатель может отражать общий рост числа административных споров. В этой связи была определена доля прекращенных административно-правовых споров от общего числа, принятых к производству. В среднем за пять лет эта доля остается стабильной и не превышает 2 %, однако ее значение определяется предметом спора.

Так, процент вынесенных решений по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций составляет 99 %, а по делам, связанным с осуществлением обязательного судебного контроля – 90 %. В административных делах о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, предмет спора может содержать как юридический компонент (факты действительного нарушения прав), так и более широкого характера противоречия между субъектами спора (психологический компонент). По этой категории дел в среднем за пять лет процентное соотношение вынесенных решений и прекращенных дел составляет: 79 % и 18 % соответственно.

Среди оснований прекращения административных дел превалирует отказ истца от иска. Напомним, что согласно законодательству, частичный или полный отказ от иска, относится к результатам примирительных процедур. В этой связи логично было ожидать роста доли указанного основания, свидетельствующего о росте числа примирительных процедур в разрешении споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Однако результаты анализа судебной практики этого не подтверждают. Средняя доля отказа истца от иска в числе других оснований стабильно сохраняет ведущее значение и в среднем за пять лет составляет 84%. Для сравнения – в процентном соотношении оснований прекращения гражданских дел доля отказов от иска составляет 67 %.

В объяснении обозначенной ситуации мы видим две возможные причины. Первая из них может быть связана с недостаточным использованием имеющегося правового механизма разрешения административно-правовых споров с применением примирительных процедур, что может быть верным в виду относительно непродолжительного периода действия ФЗ от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ. Вторая причина может указывать на то, что правоприменительная практика успешно использовала примирительный потенциал и до официального утверждения правового механизма, что непосредственно подтверждается стабильно высоким значением доли отказа истца от иска.

¹ Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2017 г.; Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2018 г.; Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2019 г.; Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2020 г.; Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2021 г.; Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2022 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения: 23.03.2022).

Вне перечисления причин можно было бы допустить и изначально допущенную переоценку примирительных процедур. Так, в 2022 г. мировое соглашение было заключено всего в 171 случае, что составляет 0,14 % от числа прекращенных административных дел. Из них стороны заключили мировое соглашение в результате судебного примирения только в 8 случаях, и ни в одном – в результате проведения процедуры медиации. В 2021 году из 213 мировых соглашений 3 заключены в результате судебного примирения, 1 – в результате проведения процедуры медиации. Более того в заключении сторонами мирового соглашения следует констатировать отрицательную динамику: 2017 г. – 263; 2018 г. – 246 (-6,5 %); 2019 г. – 200 (-19 %); 2020 г. – 177 (-11,5 %); 2021 г. – 213 (+20 %); 2022 г. – 171 (-20 %). В сравнении с 2017 количество мировых соглашений, заключенных в 2022 г., снизилось на 30 %. В гражданском судопроизводстве, для сравнения, процент снижения составляет 23 %: с 94249 (2017 г.) до 72502 (2022 г.).

Однако мы бы поставили этот вопрос в иной плоскости, а именно в аспекте волеизъявления сторон спора. Как известно процедура примирения не является обязательной и имеет добровольный характер. Возможность заинтересованной стороны выбирать организационную и процессуальную формы предусмотрена законом, что определяет альтернативную природу правового механизма разрешения административно-правовых споров. Специфика административно-правовых споров, где обязательным участником является орган (организация) или должностное лицо, наделенные государственно-властными управленческими полномочиями, устанавливает обособленность государственной формы защиты, определяющей порядок и судебного, и внесудебного разрешения административно-правовых споров. Действующее законодательство устанавливает порядок, т.е. обеспечивает возможность применения альтернативных способов разрешения административно-правовых споров. Между тем, как показывает изучение современной практики реализации правового механизма, имеющаяся возможность не подтверждается фактическими результатами.

На наш взгляд, это связано с психологической неготовностью, а возможно и незаинтересованностью сторон административно-правовых споров, где обязательным участником является орган (организация) или должностное лицо, наделенные государственно-властными управленческими полномочиями, переосмыслить систему властно-принудительного разрешения споров и выбирать примирительные процедуры.

Не удивляет в этой связи, что несмотря на имеющие предложения [1; 2; 3; 4; 5], процедуры примирения во внесудебном порядке до сих пор остаются вне нормативно-правового регулирования. Особое место занимает процедура досудебного примирения, которая не носит характера обязательного досудебного порядка, но декларируется как одна из задач, связанных с административным судопроизводством.

Изложенная проблематика позволяет прийти к выводу о том, что импульсом к внедрению примирительных процедур в административный процесс послужило развитие отечественного законодательства. Эффективность реализации действующего правового механизма разрешения административно-правовых споров с использованием потенциала примирительных процедур связана с популяризацией института примирительных процедур, повышением доверия и готовности сторон спора к примирению.

Перспективным направлением развития является универсализация альтернативных способов разрешения административно-правовых споров. Административно-правовые споры, разрешаемые в разных организационных и процессуальных формах (государственной судебной защиты и/или государственной внесудебной защиты), сохраняют сущность и специфику, что исключает отнесение альтернативных способов только к одной из форм. При известном обособлении юрисдикционных форм, порядка и процедур альтернативные способы следует рассматривать как универсальные, применимые в разных организационно-процессуальных формах разрешения административно-правовых споров.

Публично-правовое регулирование альтернативных способов разрешения административно-правовых споров требует своей унификации. Развитие отечественного законодательства, правовое обеспечение применения примирительных процедур в государственной судебной форме в порядке административного судопроизводства задает вектор на нормативно-правовое закрепление примирительных процедур в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. Сравнительный анализ действующих в

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

процессуальном законодательстве Российской Федерации норм, регулирующих примирительные процедуры, позволяет в основу дополнений положить обобщенную систему изменений и дополнений процессуального законодательства, внесенных ФЗ от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ.

Список использованной литературы:

1. Арзуманова Л.Л. Онлайн-медиация как одна из альтернативных форм урегулирования публично-правового спора. *Право и цифровая экономика*. 2021;(4(14)):45–49. DOI: 10.17803/2618-8198.2021.14.4.045-049.
2. Зеленцов А.Б. Альтернативные средства разрешения административных споров в зарубежных странах. *Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом. Сборник научных трудов* / Под ред. А.Б. Зеленцова. М.: Изд-во РУДН; 2005.
3. Кощеева Е.С., Петрунева А.Н. К вопросу об альтернативных формах прекращения публичного спора. *Актуальные проблемы российского права*. 2021;16(12):69–78. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.133.12.069-078.
4. Рысай Б.Г. Медиация как форма разрешения административного спора. *Научные ведомости Белгородского государственного университета*. 2018;(2):123–128. DOI: 10.18413/2075-4566-2018-43-2-313-318.
5. Шевчук П.П. Медиация в административных спорах. *Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук*. 2011;(4):242–246.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Полтавцева Алина Владимировна

старший преподаватель кафедры процессуального права ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»

References:

1. Arzumanova L.L. [Online mediation as one of the alternative forms of settlement of a public-law dispute]. *Pravo i tsifrovaya ehkonomika = Law and Digital Economy*. 2021;(4(14)):45–49. DOI: 10.17803/2618-8198.2021.14.4.045-049. (In Russ.)]
2. Zelentsov A.B. [Alternative means of resolving administrative disputes in foreign countries]. *Aktual'nye problemy publichnogo prava v Rossii i za rubezhom. Sbornik nauchnykh trudov = Actual problems of public law in Russia and abroad. Collection of scientific papers* / Edited by A.B. Zelentsova. M.: RUDN Publishing House; 2005. (In Russ.)]
3. Koshcheeva E.S., Petruneva A.N. [To the question of alternative forms of termination of a public dispute]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*. 2021;16(12):69–78. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.133.12.069-078. (In Russ.)]
4. Rysai B.G. [Mediation as a form of administrative dispute resolution]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta = Scientific bulletin of Belgorod State University*. 2018;(2):123–128. DOI: 10.18413/2075-4566-2018-43-2-313-318. (In Russ.)]
5. Shevchuk P.P. [Mediation in administrative disputes]. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk = Actual problems of humanities and natural sciences*. 2011;(4):242–246. (In Russ.)]

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alina V. Poltavtseva

Senior Lecturer Department of Procedural Law FGBOU VO " Rostov State University of Economics (RINH)"