

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.110.1.054-061

И. А. Яковлева*

Мировое соглашение в административном споре: проблемы теории и тенденции в правоприменительной практике

Аннотация. В статье анализируются подходы к вопросу заключения мирового соглашения по делам об административных правонарушениях, обосновывается возможность заключения мирового соглашения в административном споре. Мировое соглашение (соглашение о примирении сторон) выполняет доказательственную и компромиссную функции, а в случае со спором с антимонопольным органом может являться средством защиты конкуренции посредством упоминания в тексте конкретных действий, совершение или отказ от совершения которых направлен на обеспечение конкуренции. Рассматривается вопрос соотношения мирового соглашения с соглашением об обстоятельствах дела применительно к вопросу о выполнении доказательственной функции мирового соглашения. Обозначается тенденция в расширении использования института мирового соглашения в целях прекращения не только споров с антимонопольными органами, но и дел об оспаривании кадастровой стоимости, налоговых споров, а также дел, возникших в связи с изменением места и (или) времени проведения публичного мероприятия. Предлагается использование зарубежного опыта в части возможности заключения мирового соглашения по административным делам, возбужденным в связи с нарушениями законодательства о финансовых рынках и об использовании инсайдерской информации.

Ключевые слова: административный процесс; межотраслевой институт; институт мирового соглашения; мировое соглашение как договор; соглашение о примирении сторон; соглашение об обстоятельствах дела; доказательственная функция; компромиссная функция.

Для цитирования: Яковлева И. А. Мировое соглашение в административном споре: проблемы теории и тенденции в правоприменительной практике // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 1. — С. 54—61. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.110.1.054-061.

© Яковлева И. А., 2020

* Яковлева Ирина Александровна, кандидат юридических наук, старший юрист адвокатского бюро «Тихонова, Теплякова и партнеры» (г. Москва)
Шоссейная ул., д. 39, г. Москва, Россия, 109383
i.a.yakovleva@yandex.ru

A Settlement Agreement in an Administrative Dispute: Problems of Theory and Tendencies in Law Enforcement

Irina A. Yakovleva, Cand. Sci. (Law), Senior Associate, Law Office “Tikhonova, Teplyakova & Partners,” (Moscow)
ul. Shosseynaya, d. 39, Moscow, Russia, 109383
i.a.yakovleva@yandex.ru

Abstract. The paper has analyzed approaches to the issue of conclusion of a settlement agreement in administrative cases. The author justifies the possibility of conclusion of the settlement agreement in an administrative dispute. The settlement agreement (a conciliation agreement) serves an evidentiary and compromise function and, in the case of a dispute with the antimonopoly authority, may be resorted to as a means of protecting competition by referring in the text of such agreements to specific acts commission of which or omission to commit which is aimed at securing competition. The paper considers the issue of interrelation between the settlement agreement and the agreement on facts of the case in relation to the evidentiary function of the settlement agreement. There is a tendency to expand the use of the institution of the settlement agreement in order to put an end not only to disputes with antimonopoly authorities, but also to cases contesting cadastral value, tax disputes, as well as cases arising in connection with the change of place and/or time of a public event. It is proposed to use foreign experience with regard to the possibility of conclusion of the settlement agreement in administrative cases initiated due to violations of financial markets legislation and the use of insider information.

Keywords: administrative process; intersectoral institute; institution of a settlement agreement; settlement agreement as a contract; agreement on reconciliation of the parties; agreement on facts of the case; evidentiary function; compromise function.

Cite as: Yakovleva I. A. Mirovye soglasheniye v administrativnom spore: problemy teorii i tendentsii v pravoprimeritelnoy praktike [A Settlement Agreement in an Administrative Dispute: Problems of Theory and Tendencies in Law Enforcement]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(1):54-61. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.110.1.054-061. (In Russ., abstract in Eng.)

Возможность урегулирования административного спора мирным путем представляет преимущества обеим сторонам конфликта, что не может не сказаться положительно на субъектах предпринимательской деятельности и государственных органах. Система взаимных уступок, заложенная в мировом соглашении, позволяет не только учесть интересы лица и государственного органа, но и создать определенную систему взаимодействия в бизнес-среде в будущем, что особенно актуально в спорах, возникших вследствие нарушения законодательства о защите конкуренции.

Несмотря на определенную освещенность проблем, связанных с заключением мировых соглашений в административных спорах, единства по ряду вопросов, в частности о возможности использования примирительных процедур в административных правоотношениях ввиду наличия публичного элемента, а также употре-

бления термина «мировое соглашение» применительно к примирению в административном производстве, пока не выработано. Кроме того, представляет интерес изучение тенденции развития законодательства и правоприменительной практики в части возможности прекращения административного дела путем примирения сторон.

Обозначенная проблема возникла ввиду характера таких споров. Административные споры — дела, возникающие из правоотношений, не основанных на автономии воли, равенстве и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику. Наличие публичного элемента в отношениях и отсутствие равенства участников вместе с тем

не стало препятствием для включения в Кодекс административного судопроизводства норм о возможности заключения соглашения о примирении сторон, что следует из ст. 137 КАС РФ.

Вместе с тем, несмотря на принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, применительно к вопросам о заключении мировых соглашений в административных спорах остается терминологическая неопределенность.

Как отмечает С. М. Курносова, «правовая действительность современной России в области процессуальных договоров не имеет достаточного нормативно-правового воплощения, особенно применительно к административному судопроизводству по экономическим спорам. В силу прямого указания АПК РФ все соглашения в настоящее время именуют мировыми. Законодатель особо выделил мировое соглашение, которое необходимо рассматривать как результат примирительных процедур, как способ окончания дела и как самостоятельную примирительную процедуру»¹.

В рамках административного производства, в частности в КоАП РФ, не предусмотрена возможность заключения мирового соглашения по делам об административных правонарушениях ввиду отсутствия прямого указания на это по аналогии с АПК РФ или ГПК РФ, а также в силу специфики административных правоотношений. Приведенный подход находит свое подтверждение в правовой доктрине.

Как отмечает ряд исследователей, «...в делах об административных правонарушениях соглашение, имеющее характер мирового и влекущее прекращение дела, невозможно независимо от состава его потенциальных сторон. Данный вывод следует как из существа административных правоотношений, так и из положений законодательства. По общим правилам заклю-

чение мирового соглашения не имеет правовых последствий, если оно нарушает требования закона (ч. 5 ст. 49, ч. 3 ст. 139 АПК РФ; ч. 2 ст. 39 ГПК РФ). Полагаем, что заключение соглашений в делах об административных правонарушениях противоречит законодательству, в первую очередь КоАП РФ. Если предположить обратное — что законодатель при принятии КоАП РФ исходил из допустимости данных соглашений, — то непонятно, почему такой существенный вопрос не был отражен в его положениях (например, в качестве одного из оснований прекращения производства по делу или при перечислении прав лиц, участвующих в деле). КоАП РФ таких норм не содержит, следовательно, дело не может быть прекращено в связи с примирением сторон»².

Такого же мнения придерживается С. В. Щепалов: «Диспозитивность гражданского процесса дает суду возможность утвердить мировое соглашение, рассмотреть дело в пределах заявленных доводов и возражений и вынести законное решение, избежав толкования сложной нормы. В рамках КАС РФ и КоАП РФ подобной возможности у судьи обычно нет. Законность оспоренного административного акта в соответствии с КАС РФ проверяется полностью в двух инстанциях независимо от позиций сторон. Согласие лица с вмененным ему правонарушением или доводы его жалобы в соответствии с КоАП РФ не имеют существенного значения для судьи, рассматривающего дело или пересматривающего постановление, что подтверждается ч. 8 ст. 226, ч. 1 ст. 308 КАС РФ, ст. 1.6, 24.1, ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ»³.

На наш взгляд, трудно не согласиться с тем, что ввиду наличия публичного элемента в административных отношениях заключение мирового соглашения в гражданско-правовом смысле, основанном на равенстве участников,

¹ Курносова С. М. Примирительные процедуры как альтернативные способы разрешения спора, практика их применения в Шестом арбитражном апелляционном суде // URL: <http://baas.arbitr.ru/sites/baas.arbitr.ru/files/pdf/6.pdf>.

² Степанова О. А. Пределы диспозитивности в делах об административных правонарушениях // Закон. 2014. № 2. С. 124.

³ Щепалов С. В. Дискреционные приемы при судебном толковании административного законодательства // Российская юстиция. 2018. № 7. С. 35.

не представляется возможным. Вместе с тем использование соглашения при рассмотрении дела может иметь цель не только его прекращения.

Соответственно, при рассмотрении вопроса о заключении мирового соглашения нельзя затронуть вопрос функций, ввиду того что мировое соглашение выполняет в том числе и доказательственную функцию, особенно в экономических спорах. Отсутствие в КоАП РФ и в ст. 190 АПК РФ термина «мировое соглашение» и наличие норм о соглашении по обстоятельствам дела в ст. 70 АПК РФ позволяет провести параллель между мировым соглашением и соглашением, сходным с соглашением по обстоятельствам дела.

Как отмечает И. М. Дивин, «заключение участниками спора, возникающего из административных и иных публичных правоотношений, двустороннего соглашения по обстоятельствам дела является результатом примирительных процедур, этапом в механизме процессуальных соглашений в административном судопроизводстве по экономическим спорам, связанным с урегулированием отдельных вопросов, имеющих отношение к предмету спора. Согласование обстоятельств дела может служить основой для установления консенсуса между спорящими сторонами публично-правового спора и заключения иных примирительных соглашений в рамках административного судопроизводства по экономическим спорам»⁴.

В этой связи необходимо отметить, что правовые последствия у соглашения по обстоятельствам дела существенно отличаются от последствий мирового соглашения ввиду того, что заключение мирового соглашения является основанием для прекращения рассмотрения дела согласно ч. 2 ст. 150 АПК РФ. Вместе с тем доказательственную функцию выполняет как

соглашение по обстоятельствам дела, так и мировое соглашение.

В административном процессе по КАС РФ не используется термин гражданского и арбитражного законодательства «мировое соглашение», зато используется понятие ст. 137 КАС РФ «соглашение о примирении сторон».

В административном судопроизводстве соглашение о примирении сторон является разновидностью мирового соглашения. В качестве процессуально-правового института мировое соглашение может применяться для обслуживания различных отраслей права, нормы которых допускают диспозитивные начала в использовании субъективных прав.

Статья 137 КАС РФ, предусматривающая возможность заключения соглашения о примирении сторон, содержит, на наш взгляд, очень важный принцип, состоящий в наличии ограничения допустимости взаимных уступок публичным характером одного из субъектов, что сформулировано в ч. 1 указанной статьи.

Указанный принцип задолго до принятия КАС РФ лежал в основе утверждаемых арбитражными судами мировых соглашений по административным спорам с антимонопольными органами, в которых критерии взаимных уступок определялись нормами АПК РФ и Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁵. В качестве примера можно привести определения Верховного Суда РФ от 25.01.2018 № 305-КГ17-21136 по делу № А40-219564/2015, от 11.08.2016 № 307-КГ16-9192 по делу № А56-41471/2015, постановление Президиума ВАС РФ от 25.03.2014 № 16263/13 по делу № А06-7113/2012.

Как отмечается в науке, «согласно ст. 137 КАС РФ примирение сторон может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений и воз-

⁴ Дивин И. М. Административное судопроизводство по экономическим спорам: отдельные аспекты развития. М. : Статут, 2017. С. 97.

⁵ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

⁶ Беспалов Ю. Ф., Беспалов А. Ю., Гордеюк Д. В. и др. Примирительные процедуры в гражданском, уголовном и административном судопроизводстве Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М. : Проспект, 2018. С. 67.

можно в случае допустимости законодательством РФ взаимных уступок сторон»⁶.

Вместе с тем из общего правила есть исключение. Согласно ст. 213 КАС РФ исключена возможность заключения соглашения о примирении по делам об оспаривании нормативных правовых актов. По иным категориям административных дел распорядительные действия сторон по заключению соглашения о примирении, если такие действия не противоречат закону и не нарушают права и законные интересы других лиц, позволяют наиболее экономичным и бесконфликтным способом разрешить в суде публично-правовой спор и наиболее полно реализовать цели административного судопроизводства.

Следует также отметить, что несмотря на отсутствие прямого запрета в положениях КАС РФ, заключение соглашения о примирении сторон не производится по административным делам, в которых «присутствует “санкционный” элемент, связанный с судебным контролем за ограничением прав граждан и обеспечением публичного интереса: глава 28, 29, 30 КАС РФ»⁷.

Кроме того, заключение мирового соглашения в некоторых видах административных споров возможно не только в силу КАС РФ, но и на основании:

- АПК РФ, а именно ст. 70, ч. 2 ст. 139, ст. 190, также п. 26 постановления Пленума ВАС РФ от 18.07.2014 № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе»⁸;
- положений законодательства, регулирующего полномочия административного органа, такого как ФАС России и ее территориальные органы, — п. 28 постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства»⁹, приказ ФАС России от 30.10.2018 № 1484/18 «Об утверждении Положения о порядке согласования мировых

соглашений, заключаемых ФАС России, и осуществления контроля за их исполнением».

Таким образом, при заключении мирового соглашения, соглашения о примирении сторон выполняются следующие задачи:

- доказательственная, состоящая в установлении определенных фактов, имеющих значение для спора (доля участника на рынке, географические границы, цены). Указанная функция следует из ст. 70 АПК РФ, а также п. 26 постановления Пленума ВАС РФ от 18.07.2014 № 50 и п. 28 постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30;
- компромиссная, состоящая в фиксации взаимных уступок сторон спора, что возможно в силу ст. 137 КАС РФ. Возможно также определение конкретных действий, которые надлежит совершить стороне спора, например при рассмотрении дела № 06-10/128-13 Томским УФАС России в Арбитражном суде Томской области заключено мировое соглашение, устанавливающее в том числе порядок передачи документации.

Также в спорах с антимонопольным органом мировое соглашение может служить средством защиты конкуренции посредством упоминания в тексте конкретных действий, совершение или отказ от совершения которых направлен на обеспечение конкуренции. Утвержденное мировое соглашение по конкретному административному делу косвенно распространяет свое действие и на иных лиц путем проведения мер по поддержке конкуренции. Так, в рамках рассмотрения дела Новосибирским УФАС России № 06-01-03-14-17 утверждено мировое соглашение, по условиям которого произведен раздел бизнеса на рынке парикмахерских услуг.

Таким образом, задача мирового соглашения в административном процессе не исчерпывается прекращением рассмотрения дела, а несет в себе доказательственную и компромиссную функции, что также находит свое подтвержде-

⁷ Горшунов Д. Н. Примирение сторон в административном судопроизводстве // Российская юстиция. 2018. № 4. С. 40.

⁸ Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2014. № 9.

⁹ Вестник ВАС РФ. 2008. № 8.

ние в Кодексе административного судопроизводства РФ.

В настоящее время заключением мирового соглашения могут быть прекращены не только споры с антимонопольными органами, но и дела об определении кадастровой стоимости (соглашением о примирении сторон соответственно), что следует из п. 19 постановления Пленума ВС РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости»¹⁰.

Возможно заключение мирового соглашения и в налоговых спорах, что подтверждается письмом ФНС России от 02.10.2013 № СА-4-7/17648 «О практике заключения мировых соглашений налоговыми органами с налогоплательщиками в судах». Налоговый орган как представитель государства не обладает полномочиями освободить другую сторону от обязательства. Однако он вправе заключить соглашение о примирении — дать налогоплательщику возможность погасить задолженность частями на протяжении определенного срока (ст. 64 НК РФ), изменить способ погашения. Положения ст. 78 НК РФ допускают возможность заключения соглашения о зачете или возврате сумм излишне уплаченных налогов. Возможно также заключение мирового соглашения по налогам на добавленную стоимость, что подтверждают определения Верховного Суда РФ от 03.05.2018 № 307-КГ18-4549 по делу № А21-4556/2017, от 29.06.2015 № 305-КГ15-4678 по делу № А40-51469/14.

Соглашение о примирении сторон можно заключить, например, в случае изменения места и (или) времени проведения публичного мероприятия, что следует из п. 19 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях».

Приведенное выше является подтверждением наметившейся тенденции распространения возможности заключения мирового соглашения (соглашения о примирении сторон) в различных административных спорах. Вместе с тем в настоящее время институт мирового соглашения в административных спорах на финансовых рынках не используется, по нашему мнению, в должной степени, в отличие от зарубежных стран.

Так, «18 февраля 2009 г. UBS заключил с федеральным министерством юстиции так называемое Соглашение о приостановке судебного преследования (Deferred Prosecution Agreement), а с комиссией по ценным бумагам и биржам — судебное мировое соглашение. На основании этих документов соответствующие органы прекратили уголовные расследования и надзорные проверки в отношении трансграничных операций UBS в США. В тот же день швейцарская служба надзора за финансовыми рынками издала (не опубликованное) распоряжение, обязывавшее UBS сообщить этому ведомству сведения о 300 клиентах для их передачи федеральному министерству юстиции США и другим компетентным органам»¹¹.

В приведенном деле заключение мирового соглашения не только позволило достичь прекращения административного дела в отношении банка UBS, но и дало возможность получить необходимую информацию надзорному органу.

Учитывая изложенное, можно утверждать, что намеченная тенденция по распространению института мирового соглашения (соглашения о примирении сторон) на отношения, регулируемые административным законодательством, в том числе путем включения в КАС РФ соответствующих положений, является положительной и отвечающей вызовам времени.

Как отмечает О. Н. Шеменева, «по сравнению с ранее действовавшим в ГПК РФ порядком, по которому примирение в делах, вытекающих из публичных правоотношений, представлялось процессуально недопустимым, правила о примирении сторон, установ-

¹⁰ Бюллетень ВС РФ. 2015. № 9.

¹¹ Нобель П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты / пер. с нем. Н. Сироткина, Ю. Волобуева, В. Иванова ; науч. ред. И. Г. Хубер. 2-е русскояз. изд. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 987.

ленные КАС РФ, воспринимаются позитивно с точки зрения унификации общих принципов цивилистического процесса и свидетельствуют о прогрессивном восприятии в целом самой идеи решить вопрос миром вне зависимости от предмета спора и характеристик участвующих в нем сторон»¹².

Мировое соглашение в административных делах, как и соглашение о примирении сторон, помимо прекращения спора, выполняет еще несколько функций: доказательственную и компромиссную, а в делах о нарушении антимо-

нопольного законодательства также функцию защиты конкуренции. Обозначенная многофункциональность указанной примирительной процедуры подтверждает большую значимость для регулирования общественных отношений. Распространение института мирового соглашения в определенных сферах административного регулирования является положительной тенденцией ввиду необходимости гибкого правового регулирования в разрешении административных споров, позволяющего учесть интересы как публичные, так и частные.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Беспалов Ю. Ф., Беспалов А. Ю., Гордеюк Д. В. и др. Примирительные процедуры в гражданском, уголовном и административном судопроизводстве Российской Федерации : научно-практическое пособие. — М. : Проспект, 2018. — 128 с.
2. Горшунов Д. Н. Примирение сторон в административном судопроизводстве // Российская юстиция. — 2018. — № 4. — С. 40—42.
3. Дивин И. М. Административное судопроизводство по экономическим спорам: отдельные аспекты развития. — М. : Статут, 2017. — 208 с.
4. Курносова С. М. Примирительные процедуры как альтернативные способы разрешения спора, практика их применения в Шестом арбитражном апелляционном суде // URL: <http://6aas.arbitr.ru/sites/6aas.arbitr.ru/files/pdf/6.pdf>.
5. Нобель П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты / пер. с нем. Н. Сироткина, Ю. Волобуева, В. Иванова ; науч. ред. И. Г. Хубер. — 2-е русскояз. изд. — М. : Инфотропик Медиа, 2012. — 1104 с.
6. Степанова О. А. Пределы диспозитивности в делах об административных правонарушениях // Закон. — 2014. — № 2. — С. 122—128.
7. Шеменова О. Н. Соглашение о примирении в административном судопроизводстве: принципиальная допустимость и соотношение с мировым соглашением в гражданском процессе // Юрист. — 2016. — № 10. — С. 37—40.
8. Щепалов С. В. Дискреционные приемы при судебном толковании административного законодательства // Российская юстиция. — 2018. — № 7. — С. 33—38.

Материал поступил в редакцию 14 мая 2019 г.

¹² Шеменова О. Н. Соглашение о примирении в административном судопроизводстве: принципиальная допустимость и соотношение с мировым соглашением в гражданском процессе // Юрист. 2016. № 10. С. 39.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bepalov Yu. F., Bepalov A. Yu., Gordeyuk D. V. i dr. Primiritel'nye procedury v grazhdanskom, ugovnom i administrativnom sudoproizvodstve Rossijskoj Federacii : nauchno-prakticheskoe posobie. — M. : Prospekt, 2018. — 128 s.
2. Gorshunov D. N. Primirenje storon v administrativnom sudoproizvodstve // Rossijskaya yusticiya. — 2018. — № 4. — S. 40—42.
3. Divin I. M. Administrativnoe sudoproizvodstvo po ekonomicheskim sporam: ot del'nye aspekty razvitiya. — M. : Statut, 2017. — 208 s.
4. Kurnosova S. M. Primiritel'nye procedury kak al'ternativnye sposoby razresheniya spora, praktika ih primeneniya v Shestom arbitrazhnom apellyacionnom sude // URL: <http://6aas.arbitr.ru/sites/6aas.arbitr.ru/files/pdf/6.pdf>.
5. Nobel' P. Shvejcarskoe finansovoe pravo i mezhdunarodnye standarty / per. s nem. N. Sirotkina, Yu. Volobueva, V. Ivanova ; nauch. red. I. G. Huber. — 2-e russkoyaz. izd. — M. : Infotropik Media, 2012. — 1104 s.
6. Stepanova O. A. Predely dispozitivnosti v delah ob administrativnyh pravonarusheniyah // Zakon. — 2014. — № 2. — S. 122—128.
7. Shemeneva O. N. Soglashenie o primireнии v administrativnom sudoproizvodstve: principial'naya dopustimost' i sootnoshenie s mirovym soglasheniem v grazhdanskom processe // Yurist. — 2016. — № 10. — S. 37—40.
8. Shchepalov S. V. Diskreционnye priemy pri sudebnom tolkovanii administrativnogo zakonodatel'stva // Rossijskaya yusticiya. — 2018. — № 7. — S. 33—38.