

УДК 347.9

О ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМИРЕНИЯ СТОРОН ПО СПОРАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Т. В. Быкова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 9 марта 2010 г.

Аннотация: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации прямо закрепляет возможность примирения сторон по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Однако указанная норма продолжает порождать множество споров как в юридической литературе, так и в судебной практике. В данной статье предпринята попытка проанализировать разные точки зрения о возможности заключения соглашений и использования примирительных процедур по спорам, возникающим из публичных правоотношений, и рассмотреть категории дел, по которым возможно примирение сторон.

Ключевые слова: соглашение, мировое соглашение, примирительные процедуры, публичные правоотношения, арбитражный процесс, гражданский процесс.

Abstract: the operative Code of Arbitration Procedure of the Russian Federation directly fixes an opportunity of reconciliation of the parties on the cases, arising out of administrative and other public legal relations. However, in spite of considerable time of existence of the specified norm, it continues to generate a great number of disputes, both in the legal literature, and in judicial practice. In this article the author makes an attempt to analyse extant points of view about an opportunity of conclusion of agreements and uses of conciliation procedures on the disputes, arising out of public legal relations and to consider categories of cases on which reconciliation of the parties is possible.

Key words: the agreement, the amicable agreement, conciliation procedures, public legal relations, arbitration procedure, civil procedure.

Одной из основных задач судопроизводства в арбитражных судах является содействие становлению и развитию партнерских деловых отношений, принятие мер для примирения сторон. В связи с этим в действующем Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации¹

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. федеральных законов от 28.07.2004 № 80-ФЗ, от 02.11.2004 № 127-ФЗ, от 31.03.2005 № 25-ФЗ, от 27.12.2005 № 197-ФЗ, от 02.10.2007 № 225-ФЗ, от 29.04.2008 № 58-ФЗ, от 11.06.2008 № 85-ФЗ, 22.07.2008 № 138-ФЗ, от 03.12.2008 № 229-ФЗ, от 28.06.2009 № 124-ФЗ, от 19.07.2009 № 205-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2004. № 31. Ст. 3216; № 45. Ст. 4377; 2005. № 14. Ст. 1210; 2006. № 1. Ст. 8; 2007. № 41. Ст. 4845; 2008. № 18. Ст. 1941; № 24. Ст. 2798; № 30 (ч. 1). Ст. 3594; № 49. Ст. 5727; 2009. № 26. Ст. 3122; № 29. Ст. 3642.

(далее – АПК РФ) значительно расширены правила заключения мирового соглашения и, кроме того, впервые предусмотрена возможность примирения сторон по спорам, возникающим из публичных правоотношений. При этом в ранее действовавших АПК РФ также не был установлен прямой запрет на примирение сторон по вышеназванным спорам. В то же время в п. 12 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 октября 1996 г.² содержалось разъяснение, что заключение мирового соглашения не допускается по делам, возникающим из административно-правовых отношений. В первоначальном проекте новой редакции АПК РФ также предусматривалось, что заключение мирового соглашения и применение других примирительных процедур по делам, возникающим из административных отношений, не допускаются, если иное не предусмотрено федеральным законом. Однако при втором чтении указанного законопроекта в Государственной Думе РФ это ограничение было исключено, а в ст. 190 АПК РФ предусмотрено, что «экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами по правилам, установленным в главе 15 настоящего Кодекса, путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не установлено федеральным законом»³. Федеральных же законов, устанавливающих иные правила по сравнению со ст. 190 АПК РФ, в настоящее время фактически нет⁴.

Однако, несмотря на то, что в АПК РФ прямо закреплена возможность примирения сторон по делам, возникающим из публичных правоотношений, этот вопрос до сих пор порождает множество споров среди ученых-юристов и практиков. И поскольку большинство норм главы 15 АПК РФ регулирует правила заключения, утверждения и исполнения мирового соглашения, в юридической литературе ведутся в основном дискуссии о допустимости заключения мирового соглашения по спорам, возникающим из публичных правоотношений. В данном случае более верным было бы рассматривать возможность заключения сторонами соглашения, предусмотренного в ст. 190 АПК РФ, а не мирового соглашения, так как отождествлять указанные соглашения недопустимо⁵, поскольку они

² О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 октября 1996 г. № 13 (в ред. постановления Пленума ВАС РФ от 09.07.1997 № 12) // Вестник ВАС РФ. 1997. № 1 ; Хозяйство и право. 1997. № 12. С. 67.

³ См.: *Заринов В.* О налогах договариваются // Коллегия. 2003. № 2. URL: <http://www.lawmix.ru/comm/4203/>

⁴ См.: Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации : (постатейный) / под ред. П. В. Крашенинникова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2009.

⁵ См.: *Рожкова М. А.* О некоторых чертах сходства мирового соглашения с соглашением, заключаемым по делам, возникающим из публичных правоотношений // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов / под ред. Л. Ф. Леснической, М. А. Рожковой. М. : Статут, 2008. С. 288, 291.

предназначены для урегулирования разных по своей природе правоотношений⁶. Так, мировое соглашение предназначено для урегулирования гражданских правоотношений, тогда как соглашение, предусмотренное в ст. 190 АПК РФ, направлено на урегулирование экономических споров, возникающих из публичных правоотношений. Поэтому стороны и не могут заключать мировые соглашения по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Кроме того, отметим, что некоторые авторы, вслед за законодателем, отождествляют такие понятия, как «примирительная процедура» и «соглашение по спорам, возникающим из публичных правоотношений», рассматривая последнее в качестве одной из форм примирительных процедур⁷, что также представляется неверным. Соглашение, предусмотренное ст. 190 АПК РФ, – это результат таких примирительных процедур, как переговоры, посредничество и т.д., а не сама примирительная процедура.

В последнее время, в связи с внесением в Государственную Думу РФ законопроекта «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)», возрос интерес и к самим примирительным процедурам. В юридической литературе также обсуждается вопрос о возможности использования примирительных процедур по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Одни авторы придерживаются точки зрения о невозможности применения примирительных процедур и заключения какого-либо соглашения по спорам, возникающим из публичных правоотношений. Они указывают на то, что одним из участников названных споров является субъект, который выступает как проводник воли государства и в связи с этим не свободен в формировании такой воли и распоряжении своими правами и обязанностями, определяемыми публичным законом. Итог разрешения данного спора не может определяться исключительно договоренностями сторон, так как публичным отраслям права присущ императивный метод правового регулирования, отличительной чертой которого является жесткое нормирование поведения участников отношений, которые к тому же изначально находятся в положении власти-подчинения⁸. Кроме того,

⁶ При этом сам термин «мировое соглашение» мог бы применяться и при урегулировании споров, возникающих из публичных правоотношений. Но, исходя из анализа российского законодательства, можно сделать вывод, что в настоящее время указанный термин не применим к соглашению, предусмотренному в ст. 190 АПК РФ.

⁷ См., например: Блажеев В. В. Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ : (дискуссия) // Арбитражная практика. 2004. № 1. С. 60 ; Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В. Ф. Яковлева, М. К. Юкова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Городец, 2005. С. 455.

⁸ См.: Любимудров Д. А. Мнения экспертов по основным вопросам развития альтернативного разрешения споров // Третейский суд. 2009. № 3. С. 31 ; Сердюкова Н. В. Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ : (дискуссия) // Арбитражная практика. 2004. № 1. С. 61–62.

публично-правовые требования по своей природе не могут быть предметом торга, и соответствующие обязанности должны быть исполнены лицом, на которое они возложены в полном объеме⁹.

Имеет место также суждение о том, что примирение сторон по делам из публичных правоотношений невозможно, так как государственные и иные органы при использовании примирительных процедур не вправе выходить за пределы полномочий, предоставленных правовыми актами, регулирующими их деятельность. Однако нет ни одного нормативного правового акта, позволяющего указанным органам заключать мировые соглашения¹⁰.

Другие авторы, наоборот, полагают, что препятствий концептуального характера для использования сторонами примирительных процедур и заключения соглашения при разрешении споров, возникающих из публичных правоотношений, не имеется¹¹.

Третьи авторы говорят о том, что применение ст. 190 АПК РФ связано с категорией дела, рассматриваемого арбитражным судом. При этом большинство ученых считают, что утверждение соглашения в рамках дел об оспаривании нормативных правовых актов недопустимо¹². Некоторые из них полагают, что арбитражный суд не может утвердить соглашение по делам об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, а также решений и действий (бездействий) государственных и иных органов, должностных лиц. Однако не исключены соглашения, которые определяют порядок исполнения оспариваемых решений указанных органов¹³.

Действительно, публичным правоотношениям присущ императивный метод правового регулирования, который предполагает неукоснительное соблюдение субъектами правоотношения требований нормы права. В отличие от диспозитивного метода, он не допускает усмотрения сторон и не предоставляет им право самостоятельно устанавливать содержание и объем их прав и обязанностей. Но в отраслях публичного права могут содержаться и диспозитивные нормы, содержащие свободу усмотрения

⁹ См.: *Алецев И.* Худой мир лучше доброго спора? // *ЭЖ-Юрист*. 2006. № 34. С. 41.

¹⁰ См.: *Петрова С. М.* Мировое соглашение по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений в арбитражном процессе // *Аграрное и земельное право*. 2008. № 5 (41). С. 133.

¹¹ См., например: *Давыденко Д. Л., Лисицын В. В.* Мнения экспертов по основным вопросам развития альтернативного разрешения споров // *Третейский суд*. 2009. №. 3. С. 33–34 ; *Шумский Д. И.* Вопросы правового регулирования мирового соглашения по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений // *Право и политика*. 2009. № 5. С. 1110.

¹² См., например: *Кулаков Г. Ф., Маркова Л. С.* Судебный нормоконтроль : недопустимость мирового соглашения // *Арбитражная практика*. 2007. № 7. С. 74 ; *Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации : (постатейный) / отв. ред. Г. А. Жилин*. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби ; Проспект, 2008. С. 439.

¹³ См.: *Наумов О. А.* Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ : (дискусия) // *Арбитражная практика*. 2004. № 1. С. 65–66.

и допускающие варианты поведения сторон в публичных правоотношениях. Следовательно, органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица обладают определенной свободой в урегулировании возникших разногласий. А значит, они могут использовать примирительные процедуры, чтобы достигнуть компромисса, который будет устраивать обе стороны, и не противоречить императивным нормам права.

В науке административного права уже продолжительное время разрабатывается теория административного договора¹⁴, согласно которой в определенных случаях допускается заключение указанного договора между государственными, муниципальными органами (они выступают именно как субъекты, реализующие исполнительную власть и наделенные властными полномочиями¹⁵) и частными лицами (гражданами или организациями). Это позволяет говорить о том, что и при разрешении споров, возникающих из публичных правоотношений, организации или граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, вправе заключить договор (соглашение) с государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, направленный на урегулирование отношений в указанной сфере.

Что касается отсутствия в нормативных актах прямого указания на возможность заключения государственными или иными органами соглашений по спорам, возникающим из публичных правоотношений, то закреплять такие полномочия в положениях (или иных актах) об указанных органах необязательно. Так, государственные и иные органы, являясь стороной по делу, обладают всеми процессуальными правами стороны. Право же сторон заключать соглашения по спорам, возникающим из публичных правоотношений, прямо предусмотрено в АПК РФ (ст. 190), как и право отказаться от своего требования или признать его. Однако в положениях (и иных актах) о государственных органах обычно не закрепляются полномочия данных органов отказаться от заявления или признать его. Следовательно, нет и необходимости дублировать в других нормативных актах нормы АПК РФ о возможности заключения соглашений при урегулировании споров с участием государственных и иных органов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что примирение сторон по спорам, возникающим из публичных правоотношений, вполне возможно. Тем более что есть положительный зарубежный опыт. Так, в США наблюдается постепенное распространение альтернативных процедур

¹⁴ См., например: *Коренев А. П., Абдурахманов А. А.* Административные договоры : понятие и виды // Журнал рос. права. 1998. № 7. С. 83–91 ; *Старилов Ю. Н.* Административное право. Ч. 2, кн. 2 : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. С. 275–327.

¹⁵ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник. 3-е изд., испр. и доп. М. : Эксмо, 2007. С. 288.

разрешения споров¹⁶ в административных, налоговых и иных публичных правоотношениях. Например, посредничество успешно применяется в системе Министерства финансов для урегулирования различных конфликтов с налогоплательщиками¹⁷. В Германии указанная процедура также становится все более популярной при урегулировании административных споров. В публичном праве данной страны для достижения согласия сторон все чаще используется и такой институт, как мировое соглашение¹⁸.

Иной подход к рассматриваемому вопросу не только противоречит нормам российского законодательства, но и расходится с международной практикой. Так, на научно-методологическом семинаре «Сильное государство и активная личность как потребность времени», состоявшемся в Саратовской государственной академии права 31 марта 2005 г., было отмечено, что в Европейский Суд по правам человека ежегодно поступает не менее одной тысячи обращений из России, в том числе и по оспариванию действий (бездействий), решений должностных лиц и органов государственной власти. По отдельным делам (их менее десятка) государство проигрывает, а по сотням дел государство предпочитает заключить мировое соглашение, тем самым признавая себя неправым¹⁹. При этом по ряду дел государство само предлагает заявителям заключить мировое соглашение и просит Суд исключить жалобу из списка дел в соответствии со ст. 37 Конвенции о защите права человека и основных свобод, даже если заявитель желает продолжить рассмотрение дела²⁰. Кроме того, в пункте 13 Рекомендации Rec (2001)9 об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами и частными лицами²¹ Комитет министров Совета Европы, куда входит и Россия, рекомендовал правительствам государств-членов содействовать

¹⁶ Этот термин используется в США и ряде других стран для обозначения таких процедур, как переговоры, посредничество и т.д., которые в законодательстве России именуются примирительными процедурами.

¹⁷ См.: *Носырева Е. И.* Альтернативное разрешение споров в США. М. : Городец, 2005. С. 52–53.

¹⁸ См.: *Райтмайер Кристиан.* Альтернативные способы разрешения споров в административном праве Германии // *Административная ответственность субъектов предпринимательской деятельности. Проблемы разрешения споров.* М. : Европейская Комиссия, 2006. С. 87, 108.

¹⁹ См.: *Гришина Я. С.* Процессуальные особенности подготовки к судебному разбирательству неисковых дел, возникающих из земельных правоотношений // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2008. № 5. С. 21.

²⁰ См., например: Решение Европейского Суда по правам человека от 23.11.2006 г. относительно приемлемости жалобы по делу «Эдуард Николаевич Оглоблин против России», жалоба № 30028/02. URL: http://www.chernobyl86.ru/spisok/zakon/osn_zakon/strasburg/ogloblin_dec.htm ; Постановление Европейского Суда по правам человека от 02.11.2006 г. по делу «Казарцев против России», жалоба № 26410/02. URL: http://www.chernobyl86.ru/spisok/zakon/osn_zakon/strasburg/kazartsev.htm

²¹ URL: [http://www.commonground.org.ua/dld/doc/Rec%20\(2001\)9.pdf](http://www.commonground.org.ua/dld/doc/Rec%20(2001)9.pdf)

применению альтернативных средств разрешения споров между административными органами власти и частными лицами.

Вместе с тем использование примирительных процедур по делам, возникающим из публичных правоотношений, целесообразно не по всем категориям дел, так как не во всех случаях стороны смогут заключить соглашение. Так, сам законодатель, предусматривая возможность примирения сторон по делам, возникающим из публичных правоотношений, имеет в виду только экономические споры, хотя в порядке административного судопроизводства рассматриваются и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 29 АПК РФ).

Невозможно, на наш взгляд, заключить соглашение по делам об оспаривании нормативных правовых актов. Во-первых, в ч. 8 ст. 194 АПК РФ законодатель предусмотрел, что «отказ заинтересованного лица, обратившегося в арбитражный суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, от своего требования, признание требования органом или лицом, которые приняли оспариваемый акт, не препятствуют рассмотрению арбитражным судом дела по существу». Если суд не принимает отказ от заявленного требования или его признание, а продолжает проверку оспариваемого нормативного акта, то логично предположить, что и соглашение, к которому придут стороны в ходе рассмотрения дела, также не может являться препятствием к рассмотрению дела по существу. Таким образом, данный институт фактически утрачивает свое значение и необходимость при рассмотрении и разрешении указанной категории дел. Во-вторых, согласно ч. 3 ст. 139 АПК РФ (по правилам которой заключается соглашение, предусмотренное в ст. 190 АПК РФ) мировое соглашение не может нарушать права и законные интересы других лиц.

В то же время нормативный правовой акт – это документ, содержащий обязательные предписания для *неопределенного круга лиц* и рассчитанный на неоднократное применение²². В случае, если нормативный правовой акт или отдельные его положения будут признаны арбитражным судом недействующими, они должны быть приведены органом или лицом, принявшим оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу (см. ч. 5 ст. 195 АПК РФ). Следовательно, утвержденное арбитражным судом соглашение по данной категории дел отразится на правах и законных интересах лиц, не участвовавших в рассмотрении дела. А проверить в судебном заседании, чьи права, каким образом и в какой мере могут быть нарушены мировым соглашением, на практике нереально²³. Более того, указанные лица не смогут проверить данный оспариваемый акт по тем же основаниям. Так, согласно ч. 7 ст. 194 АПК РФ в случае, если имеется вступившее в законную силу решение суда по ранее рассмотренному

²² См.: Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. В. В. Ярков. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 406.

²³ См.: Кулаков Г. Ф., Маркова Л. С. Судебный нормоконтроль : недопустимость мирового соглашения // Арбитражная практика. 2007. № 7. С. 77.

делу, проверившего по тем же основаниям соответствие оспариваемого акта иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, арбитражный суд прекращает производство по делу. Таким образом, заключение соглашения по делам об оспаривании нормативных правовых актов невозможно, так как его утверждение арбитражным судом может нарушить права и законные интересы других лиц.

Недопустимо также заключение соглашения по делам об административных правонарушениях. Во-первых, в случае совершения административного правонарушения лицо обязано понести административную ответственность и не может быть освобождено от нее соглашением сторон. Во-вторых, нормы о привлечении к административной ответственности носят императивный характер и, следовательно, не могут быть изменены соглашением сторон. В-третьих, арбитражный суд при рассмотрении заявлений об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности должен оценить правильность либо неправильность применения норм административного законодательства, и речи о какой-либо договоренности между сторонами здесь быть не может²⁴.

В то же время стороны могут заключить соглашение по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц. Возможность заключения соглашения по делам такого рода признается самой судебной практикой²⁵. Так, ненормативный правовой акт и решение государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа адресованы конкретному лицу. Поэтому, заключая соглашение по указанной категории дел, стороны будут распоряжаться только своими правами и обязанностями, не затрагивая прав и законных интересов других лиц. Однако при этом необходимо помнить, что возможность заключения соглашения по спорам, возникающим из публичных правоотношений, лежит в плоскости не столько процессуального, сколько материального права, точнее, отраслей, которые регулируют публичные отношения²⁶. И поскольку публичные материальные отрасли права содержат в основном императивные методы правового регулирования, то стороны в арбитражном процессе могут заключать соглашения по названным спорам только в тех случаях, когда нормы публичного законодательства допускают договорное регулирование правоотношений (т.е. позволяют субъектам публичных правоотношений самостоятельно определять объем их прав и обязанностей), не нарушая при этом жестких предписаний закона.

²⁴ См.: Сердюкова Н. В., Князев Д. В. Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ : (дискуссия) // Арбитражная практика. 2004. № 1. С. 63.

²⁵ См., например: Постановление ФАС Московского округа от 28 февраля 2005 г. по делу № А40-161-05 ; Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 октября 2007 г. по делу № 11857/07. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶ Сердюкова Н. В., Князев Д. В. Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ : (дискуссия) // Арбитражная практика. 2004. № 1. С. 62.

Не исключено заключение соглашений и по делам о взыскании обязательных платежей и санкций²⁷. Однако в данном случае также не стоит забывать об императивных нормах, учитывая, что заключение соглашения по указанной категории споров возможно только в пределах действия диспозитивных норм. Как указано в материалах научно-консультативного совета при ФАС Центрального округа, «мировое соглашение по делам о взыскании задолженности по обязательным платежам и санкциям не противоречит ст. 49 АПК РФ и может быть утверждено арбитражным судом, если при этом не будут нарушены другие нормы АПК РФ, иные федеральные законы, а также если мировое соглашение не нарушает права и законные интересы иных лиц»²⁸.

Некоторые авторы, говоря о возможности примирения сторон по указанным спорам, приводят в пример соглашения с налоговыми органами о сроках уплаты налогов и сборов, т.е. об отсрочке или рассрочке их уплаты²⁹. Однако данная позиция представляется неверной. Так, решение об изменении сроков уплаты федеральных налогов и сборов (на срок не более одного года) принимается Федеральной налоговой службой РФ (далее – ФНС РФ). Решение об изменении сроков уплаты данных налогов на срок более одного года, но не превышающих три года, принимается Правительством РФ. Решение об изменении сроков уплаты региональных и местных налогов принимается управлением ФНС России по субъекту РФ по месту нахождения (жительства) заинтересованного лица по согласованию с соответствующими финансовыми органами субъектов РФ, муниципальных образований³⁰. В то же время с заявлением о взыскании обязательных платежей и санкций в арбитражный суд уполномочена обращаться инспекция ФНС по району, району в городе, городу без район-

²⁷ См., например: Постановление ФАС Московского округа от 22 октября 2003 г. по делу № КА-А41/7992-03-П. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс»; Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 20 сентября 2005 г. по делу № Ф04-6156/2005 (14973-А27-23). URL: http://www.pravosudie.biz/base4/data_iy/sudascktj.htm.

²⁸ Материалы научно-консультативного совета при ФАС Центрального округа от 17 мая 2005 г. «Общие вопросы арбитражного процессуального законодательства». URL: <http://www.fasco.debryansk.ru/practice/recommendations/docs.htm>

²⁹ См., например: *Блажеев В. В.* Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ : (дискуссия). С. 61 ; *Давыденко Д. Л.* Мнения экспертов по основным вопросам развития альтернативного разрешения споров // Третейский суд. 2009. № 3. С. 33.

³⁰ См.: Пункты 1 и 2 ч. 1, ч. 4 ст. 63, абз. 2 ч. 1 ст. 64 Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. Федерального закона 29.12.2009 № 383-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2010. № 1. Ст. 4 ; пп. 2.1, 2.2 приказа ФНС РФ от 21 ноября 2006 г. № САЭ-3-19/798 «Об утверждении порядка организации работы по предоставлению отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита по уплате налогов и сборов» (в ред. приказа ФНС РФ от 05.02.2009 № ММ 7-1/51) // Рос. газ. 2006. 10 авг. ; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. 10 авг.

ного деления или инспекция ФНС межрайонного уровня³¹. Таким образом, именно инспекция заключает соглашения по делам о взыскании недоимок и пеней по налогам и сборам. Но она не обладает полномочиями на принятие решения об изменении сроков уплаты налогов и сборов. И так как государственные и иные органы, используя примирительные процедуры, не вправе выходить за пределы полномочий, предоставленных им нормативными правовыми актами, регулируемыми их деятельность³², то и соглашение, содержащее условия об отсрочке (рассрочке) уплаты налогов и сборов, не может быть утверждено арбитражным судом. Однако это не исключает возможности заключения соглашений по делам о взыскании недоимок и пеней по налогам и сборам, когда у сторон есть полномочия на совершение тех или иных действий и возможность выбора более чем одного варианта поведения.

Говоря о возможности примирения сторон по делам, возникающим из публичных правоотношений, следует отметить, что в Гражданском процессуальном кодексе РФ 2002 г. не предусмотрена возможность заключения соглашения (в том числе и мирового) или использования примирительных процедур при рассмотрении споров, возникающих из публичных правоотношений. Более того, в своих постановлениях Пленум Верховного Суда РФ прямо указал на недопустимость утверждения мирового соглашения по делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений и действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих³³. Однако такая позиция Верховного Суда РФ представляется отчасти неверной.

Действительно, по делам об оспаривании нормативных правовых актов заключение соглашения недопустимо (по основаниям, изложенным выше), а значит, нет смысла использовать и примирительные процедуры по названной категории дел. В то же время не исключается возмож-

³¹ См.: Пункт 6.9 Положения об инспекции ФНС по району, району в городе, городу без районного деления и инспекции ФНС межрайонного уровня : приложение № 1 к приказу Министерства финансов РФ от 9 августа 2005 г. № 101н «Об утверждении положений о территориальных органах федеральной налоговой службы» (в ред. приказа Минфина РФ от 19.11.2009 № 120н) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. 19 сент. ; Рос. газ. 2009. 24 дек.

³² См.: Абзац 3 п. 17 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2003. № 2.

³³ См.: Пункт 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень ВС РФ. 2008. № 1 ; п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Там же. 2009. № 4.

ность для сторон гражданского процесса при определенных условиях, указанных выше, использовать примирительные процедуры и заключать соглашения при рассмотрении в судах общей юрисдикции дел об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Указанные дела, рассматриваемые как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах, не отличаются друг от друга, имеют одинаковую правовую природу и также выделены в отдельное производство, как в арбитражном процессе, так и в гражданском процессе. Отличие же состоит только в том, что арбитражные суды рассматривают вышеназванные споры, если они затрагивают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а суды общей юрисдикции – во всех остальных случаях. Поэтому возникает вопрос: если в арбитражных судах (при соблюдении определенных условий) возможно заключение соглашения и использование примирительных процедур при рассмотрении указанной категории дел, то почему нельзя предусмотреть такую же возможность для сторон и при рассмотрении данных споров в судах общей юрисдикции?

В заключение отметим, что в своих постановлениях Всероссийский съезд судей не раз обращал внимание на необходимость введения примирительных процедур и содействия их развитию, особенно в сфере публичных правоотношений³⁴. Поэтому развитие института примирительных процедур является одной из приоритетных задач государства, которая должна быть выполнена в ближайшее время. И нужно не спорить о том, возможно ли примирение сторон по спорам, возникающим из публичных правоотношений, а разрабатывать адекватные механизмы такого примирения (подходящие для России) и совершенствовать уже имеющиеся нормы законодательства.

³⁴ См.: Постановление VI Всероссийского съезда судей от 2 декабря 2004 г. «О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования». URL: http://www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=183 ; Постановление VII Всероссийского съезда судей от 4 декабря 2008 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования» // Рос. юстиция. 2009. № 1. С. 46.

Воронежский государственный университет

*Быкова Т. В., аспирантка кафедры
гражданского права и процесса
E-mail: bykovatanya84@yandex.ru
Тел.: 8-910-361-47-57*

Voronezh State University

*Bykova T. V., Post-graduate Student of
Civil Law and Civil Procedure Department
E-mail: bykovatanya84@yandex.ru
Tel.: 8-910-361-47-57*