

**ПРОБЛЕМЫ МИРНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ,
ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

О. В. Баулин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 мая 2012 г.

Аннотация: в статье исследуется проблема возможности мирного урегулирования споров, возникающих из административных правоотношений. Автор приходит к выводу о допустимости мировых соглашений по делам, возникающим из административных правоотношений, определяет условия, при которых мирное урегулирование этой категории споров возможно.

Ключевые слова: мирное урегулирование, мировое соглашение, дела, возникающие из административных и иных публичных отношений, административный договор.

Abstract: the article studies the problem of the possibility of a peaceful settlement of the disputes arising from administrative legal relationships. The author comes to a conclusion on the admissibility of agreements in cases arising from administrative legal relations, defines the conditions under which the peaceful settlement of disputes of this category is possible.

Key words: peaceful settlement, the settlement agreement, disputes arising from administrative and other public legal relationships, administration governing the contract.

Проблема мирного урегулирования в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений вообще, и возможности заключения по ним мирового соглашения – в частности, не имеет однозначного решения в процессуальной науке, и, как следствие, в законодательстве и судебной практике.

Применительно к гражданскому судопроизводству такая возможность, как правило, отрицается.

На основании положений о специфике материальных правоотношений, обусловленном ею особом неисковом характере публичного производства и невозможностью 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 в гражданском процессе института мировых соглашений в принципе.

Так, согласно п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», «по делам данной категории суд не вправе

утвердить мировое соглашение между заявителем и заинтересованным лицом, поскольку в этом случае судом проверяется законность оспариваемых решений, совершенных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, и на решение этого вопроса не могут повлиять те или иные договоренности между заявителем и заинтересованным лицом».

Основания приведенного разъяснения понятны – законность либо незаконность решения государственного органа не зависит от позиций лиц, участвующих в деле. С этим сложно спорить, однако имеются основания считать, что речь идет о различных явлениях и что вопросы законности оспариваемого решения и допустимости мирного урегулирования не тождественны. К примеру, факт неисполнения заемщиком принятых по договору займа обязательств также объективен, что совершенно не исключает возможности мирного урегулирования спора.

В арбитражном судопроизводстве возможность мирного урегулирования публичных споров не отрицается. Более того, вопрос о таком урегулировании нашел законодательное разрешение. Согласно ст. 190 АПК РФ, экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не установлено федеральным законом.

М. А. Рожкова обращает внимание на особенности терминологии, отмечая, что «законодатель в контексте статьи 190 АПК не употребляет термин «мировое соглашение», а закрепляет возможность участников публичных правоотношений заключить именно соглашение»¹. При этом, по мнению автора, соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ имеют особую правовую природу, заключение же мирового соглашения как гражданско-правовой сделки, заключаемой в процессуальной форме, невозможно².

С позицией об особой природе соглашений, заключаемых в порядке ст. 190 АПК РФ, сложно не согласиться. Любое соглашение, заключаемое в ходе рассмотрения дела по материально-правовым вопросам, является сделкой, и уже по этой причине отражает специфику соответствующих отрасли и института материального права, регулирующих соответствующие отношения.

На практике суды не воспринимают различие в терминологии и довольно часто именуют соглашения, заключаемые по делам, возникающим из публичных отношений, именно мировыми, и подтверждают право участников на заключение именно мирового соглашения.

По конкретному делу ВАС РФ, подтверждая законность прекращения производства по делу об оспаривании отказа в согласовании схем расположения земельных участков, отметил, что «доказательств противоречия

¹ Рожкова М. А. Мировое соглашение в арбитражном суде : проблемы теории и практики. М., 2004. С. 92.

² См.: Там же. С. 93.

мирового соглашения закону или нарушений прав и законных интересов других лиц, в частности собственника земельного участка – Российской Федерации, материалы дела не содержат»³.

При рассмотрении кассационной жалобы Федеральной антимонопольной службы на постановление Девятого арбитражного апелляционного суда службой и открытым акционерным обществом «ЕВРОЦЕ-МЕНТ групп» было заявлено ходатайство об утверждении мирового соглашения.

Определением суда сторонам было отказано в его утверждении. При этом кассационная инстанция исходила из того, что ст. 12 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», пункт 5 Положения о Федеральной антимонопольной службе Российской Федерации, утвержденного Правительством Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, определили круг полномочий ФАС. Возможность заключения мирового соглашения ФАС в связи с отсутствием специально оговоренных полномочий, по мнению суда, названными актами не предусмотрена.

Не согласившись с определением об отказе в утверждении мирового соглашения, Общество и ФАС подали на него кассационную жалобу.

Кассационная инстанция определение об отказе в утверждении мирового соглашения отменила, указав следующее:

«В соответствии со статьей 190 АПК РФ экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами по правилам, установленным в главе пятой АПК РФ, путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не установлено федеральным законодательством.

2012. № 2
Статья 138, часть 2 АПК РФ устанавливает, что стороны могут урегулировать спор, заключив мировое соглашение. Статья 139, пункт 2 АПК РФ устанавливает, что мировое соглашение может быть заключено по любому делу ...

С учетом данных норм, а также того обстоятельства, что федеральными законами не установлено ограничений на заключение ФАС мирового соглашения, как это предусмотрено в статьях 139, 190 АПК РФ, суд неправомерно пришел к выводу об отсутствии у ФАС полномочий на заключение мирового соглашения»⁴.

ФАС Волго-Вятского округа утвердил следующее мировое соглашение между ОАО «Волга» и Управлением Ростехнадзора:

«1. Заинтересованное лицо отказывается от кассационной жалобы по делу № А43-20524/2005-26-594.

³ Определение ВАС РФ от 30 декабря 2010 г. № ВАС-15316/10 по делу № А19-4774/10-67. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-проф».

⁴ Постановление ФАС Московского округа от 16 августа 2006 г., 23 августа 2006 г. № КА-А40/6069-06-ж, КА-А40/6069-06-ж2 по делу № А40-67098/05-92-591. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-проф».

2. Заявитель отказывается от заявленных требований о признании незаконными принятых заинтересованным лицом приказов № 60 от 27.06.2005 и № 61 от 08.07.2005.

3. При проведении мероприятий государственного контроля и надзора заявитель и заинтересованное лицо руководствуются нормами действующего законодательства РФ⁵. Правда, при ближайшем рассмотрении данное соглашение сложно назвать мировым, содержанием которого являются обычно условия, относящиеся к материальному праву. Условиями же приведенного соглашения являются отказы от заявления и от кассационной жалобы – особые процессуальные институты, влекущие различные процессуальные последствия. Что же касается необходимости руководствоваться действующим законодательством, то она существует для сторон объективно и от их договоренностей не зависит.

При всей обоснованности позиции М. А. Рожковой об отсутствии тождества между соглашениями в порядке ст. 190 АПК РФ и мировыми соглашениями, судебная практика по вопросу об утверждении именно мировых соглашений по делам, возникающим из публичных правоотношений, вполне оправдана. В том числе и потому, что, согласно ч. 2 ст. 150 АПК РФ, основанием для прекращения производства по делу являются именно мировые соглашения. Иные же соглашения таким основанием быть не могут.

Кроме того, выводы об особой правовой природе соглашений по делам, возникающим из публичных правоотношений, не снимают проблемы допустимости мирного урегулирования уже возникших публичных споров и ее критериев.

Возможность мирного урегулирования по делам, возникающим из публичных правоотношений, для российского процесса в настоящее время является спорной и не всегда возможной.

ВАС РФ, основываясь на положении ст. 190 АПК РФ, однозначно признает за государственными органами право заключать соглашения по делам, возникающим из публичных правоотношений. К примеру, в п. 28 постановления Пленума ВАС РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» разъяснено, что в соответствии со ст. 190 АПК РФ антимонопольный орган вправе заключать соглашения по делам об оспаривании его решений и предписаний, в том числе соглашения об обстоятельствах рассматриваемого дела. Как разъяснил Пленум ВАС РФ, предметом такого соглашения может быть, в том числе, обоснование размера доли хозяйствующего субъекта на товарном рынке, ограничения конкуренции, методики расчетов в целях определения суммы дохода, а также иные обстоятельства, подлежащие доказыванию при принятии решения арбитражным судом.

По мнению А. В. Иванова, хотя по многим публичным делам (например, по делам об административных правонарушениях) заключение соглаше-

⁵ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 24 января 2006 г. по делу № А43-20524/2005-26-594. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-проф».

ний невозможно в принципе, по другим такая возможность существует: «Так, по смыслу Налогового кодекса РФ погашение налогового обязательства возможно только в той форме, которая определена в названном Кодексе (как правило, это уплата налога). Вместе с тем названный Кодекс допускает возможность изменения срока уплаты налога. Поэтому если в деле о взыскании с индивидуального предпринимателя суммы налога соответствующие государственные органы и налогоплательщик придут к соглашению об изменении срока уплаты налога (о реструктуризации недоимки) до того момента, когда по делу состоялось решение, суд первой инстанции может окончить дело вынесением соответствующего определения об утверждении такого соглашения»⁶.

Е. В. Русинова, Е. М. Цыганова пришли к выводу о том, что «допустимое заключенное мировое соглашение по делам, возникающим из публичных правоотношений, не будет противоречить закону при наличии одного из условий:

1. Если материальное законодательство в публичной сфере допускает установление прав и обязанностей сторон по воле участников правоотношения (чаще это основано на дискреционных полномочиях публичного органа, реже – на возможности договора между сторонами).

2. Если мировое соглашение полностью соответствует императивным предписаниям закона, не изменяет существующего между сторонами правоотношения, а лишь констатирует его беспорность»⁷.

Вопросы о допустимости урегулирования административных споров до возникновения процесса и о возможности заключения соглашений по таким делам в суде тесно взаимосвязаны.

На первый вопрос следует ответить положительно. В случаях, когда закон допускает для государственного органа определенные варианты поведения, участники публичного правоотношения могут и договориться об одном из них. Однако проблема допустимости такого рода соглашений является, очевидно, материально-правовой и в настоящее время получила определенную, хотя и противоречивую⁸, разработку в науке админис-

⁶ Иванов А. В. Деятельность арбитражных судов Российской Федерации по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений // Антология научной мысли : К 10-летию Российской академии правосудия : сб. статей / отв. ред. В. В. Ершов, Н. А. Тузов. М., 2008. С. 425–444.

⁷ Русинова Е. В., Цыганова Е. М. Проблемы заключения мирового соглашения при рассмотрении публично-правового спора в арбитражных судах // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 1. С. 34–38.

⁸ По мнению одних авторов, административный договор – соглашение формально равноправных субъектов, к которым относят, как правило, органы исполнительной власти, исключение делается для граждан как участников «административно-трудовых договоров», негосударственных организаций и граждан, которым делегированы государственно-властные полномочия (см.: Савостин А. А. Административные договоры и их реализация в сфере публичного управления // Административное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 43–47); другие авторы не ограничивают содержание административных договоров соглашениями лишь между властными структурами, указывая на возможность отнесения к ним согла-

тративного права в виде теории административного договора. В данном случае, как и во многих других, прослеживается тесная связь между материальным правом и процессом: процессуальная форма и порядок заключения соглашения определены процессуальным правом, допустимые условия и содержание – материальным.

Безусловно, в процессе по заявлению заинтересованного лица проверяется законность вполне конкретного, причем уже состоявшегося акта, решения, совершенного действия, и возможность изменения акта, совершения иного действия в суде выглядит, на первый взгляд, сомнительной.

Тем не менее, если вне процесса орган исполнительной власти, наделенный определенными полномочиями (в том числе дискреционными, наличие которых в последнее время не приветствуется, и вовсе не потому, что они плохи сами по себе, а в связи с общей ситуацией в государственном аппарате), вправе совершить соответствующие действия, вряд ли можно запрещать ему совершение таких же действий во время рассмотрения дела вне судебных заседаний либо непосредственно в суде.

Например, поскольку ч. 2 ст. 61 Налогового кодекса РФ допускает возможность изменения срока уплаты налога или сбора, такое действие может быть совершено и в ходе судебного разбирательства⁹. Если налоговый орган вправе признать за налогоплательщиком право на налоговые вычеты, такое признание может быть совершено и в суде, что встречается (хотя и нечасто) на практике¹⁰.

Далее, к примеру, поскольку органы местного самоуправления наделены правом отменять принятые ими муниципальные правовые акты (ст. 48 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления»), то нет оснований не признавать за ними соответствующего права в суде, в том числе и в форме соглашения, в котором в качестве условия может предусматриваться полная либо частичная отмена соответствующего акта.

Таким образом, критерий допустимости судебных соглашений для государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица можно определить следующим образом: соглашение либо действие, допустимое материальным (административным, налоговым, бюджетным) правом, возможно и в суде. Что касается предпринимателя либо юридического лица, то они тем более свободны в определении условий соглашений по делам, возникающим из публичных правоотношений.

С учетом изложенного нельзя не заметить формальности запрета на заключение мировых соглашений по делам, возникающим из публичных правоотношений, в гражданском судопроизводстве, поскольку очевидно

шений между государственными органами и гражданами, юридическими лицами (см.: *Корнев А. П., Абдурахманов А. А.* Административные договоры : понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 83–91).

⁹ См.: Постановление ФАС Центрального округа от 23 июля 2008 г. по делу № А36-1565/2007. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-проф».

¹⁰ См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 1 декабря 2008 г. по делу № А66-14231/2005. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-проф».

противоречие между материальными и процессуальными правилами: в материальных отношениях мирное урегулирование в определенных ситуациях и при определенных условиях возможно, в процессе же и на практике прямо и однозначно запрещается.

Воронежский государственный университет

Баулин О. В., доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права и процесса

E-mail: oleg@baulin.vrn.ru

Тел.: 8(473) 261-13-05; 8-910-342-51-80

Voronezh State University

Baulin O. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Chair of Civil Law and Process

E-mail: oleg@baulin.vrn.ru

Tel.: 8(473) 261-13-05; 8-910-342-51-80