

Павлова М.С.,
кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры судебной власти
и организации правосудия
факультета права НИУ ВШЭ
(г. Москва)

ДОПУСТИМОСТЬ СОГЛАШЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

В научной литературе дискуссия о допустимости заключения соглашений по спорам с органами власти в основном связана с обсуждением проблем в данной области применительно к делам, подведомственным арбитражным судам (В.С. Анохин, И.А. Бельская, В.В. Блажеев, Д.В. Князев, Е.В. Пилехина, М.А. Рожкова, Е.Р. Русинова, О.Е. Савельева, Е.М. Цыганова, О.С. Черникова, И.А. Ясновец и др.).¹ С одной стороны, это обусловлено закреплением в ст. 190 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ)² возможности регулирования споров в публично-правовой сфере посредством использования различных примирительных процедур, с другой — богатой судебной практикой. В научных публикациях проблемы заключения соглашений по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти в гражданском судопроизводстве не получили достаточно подробного освещения. В основном о них идет речь в связи с дискуссией, развернувшейся в области применения положений ст. 190 АПК РФ. Автор настоящей работы придерживается аналогичного подхода и рассматривает проблему

¹ См.: Анохин В.С. Мировое соглашение в арбитражном процессе // Хозяйство и право. 2000. № 6; Пилехина Е.В. Мировое соглашение в арбитражном суде. Проблемы практики // Арбитражные споры. 2001. № 1; Ясновец И.А. Мировое соглашение в арбитражном процессе: актуальные проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Рожкова М.А. Мировое соглашение в арбитражном суде. Проблемы теории и практики. М.: Статут, 2004; Черникова О.С. Мировое соглашение как процедура в арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; Русинова Е.Р., Цыганова Е.М. Проблемы заключения мирового соглашения при рассмотрении публично-правового спора в арбитражных судах // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 1; Савельева О.Е. Специфика мирового соглашения и примирительных процедур в арбитражном и гражданском процессах // Труды СГА. 2009. № 3. и др.

² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

допустимости таких соглашений в гражданском процессуальном праве на основе сравнительного анализа норм АПК РФ и ГПК РФ.

По этому вопросу в юридической науке сложились две противоположные позиции. Одна группа ученых придерживается мнения о невозможности заключения такого бы то ни было соглашения по спорам, возникающим из публичных правоотношений (Р.Е. Гукасян, П.Ф. Елисеевин, М.Я. Масленников, Л.Ф. Леснишская, Е.В. Пилехина, М.А. Рожкова, Н.В. Сердюкова, В.М. Шерстюк)³, другая — допускает его применение по данной категории дел (А.В. Абсалямов, В.С. Анохин, И.М. Зайцев, В. Тупиков, Е.Р. Русинова, Е.М. Цыганова, В.Ф. Яковлев, В.В. Ярков)⁴. Сторонники первой точки зрения приводят следующий аргумент: специфика данных правоотношений, представление публичных интересов органами власти и их соблюдение не допускают никакого компромисса с частными интересами. Представители второго подхода подтверждают существующие практические результаты в применении посредничества (медиации) в ряде европейских стран. Так, известно, что наиболее успешно посредничество применяется для разрешения административных споров в Германии и Нидерландах⁵.

Как правило, в литературе проблемы утверждения судом соглашений по публично-правовым спорам обсуждаются в контексте анализа норм гл. 15 АПК РФ, регламентирующих порядок заключения мировых соглашений. Среди ученых распространенным является мнение о мировом соглашении как разновидности гражданско-правовой сделки, которая направлена на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей, т.е. на создание правовых последствий в сфере гражданского оборота (ст. 153 ГК РФ)⁶. Следовательно, субъектами

³ См.: Елисеевин П.Ф. Судебные мировые соглашения // Советский юриспруденция. 1998. № 7. С. 18; Рожкова М.А. Указ. соч.; Пилехина Е.В. Указ. соч.; Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношения с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2. С. 24; Леснишская Л.Ф. Концепция развития гражданского процессуального законодательства / Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабаровой, Ю.А. Тихомирова. М.: ЭКСМО, 2010. С. 618 и др.

⁴ См.: Зайцев И.М. Административные исき // Российская юстиция. 1996. № 4. С. 25; Тихонов В. Прярова лез, возникшая из административно-правовых отношений // Российская юстиция. 1999. № 7. С. 20; Анохин В.С. Указ. соч. С. 62; Русинова Е.Р., Цыганова Е.М. Указ. соч., и др.

⁵ См.: Соловьева Д. Альтернативное разрешение коммерческих споров // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2007. № 10; Яковлев В.Ф., Шамшикович И.А. Об альтернативных методах разрешения споров и их значение в условиях гражданского общества 28 февраля 2007 г. Интервью-интервью // СПС «КонсультантПлюс». Бесспорные затруднения. Медиация в германской налоговой системе // Медиация в право. 2009. № 2.

⁶ См.: Ярков В.В. Мировое соглашение в конкурсной практике // Юрист. 2002. № 11. С. 35; Рожкова М.А. Мировое соглашение в арбитражном суде // Вестник ВАС РФ. 2003. № 9. С. 32; Ясновец И.А. Указ. соч. С. 10; и пр.

таких соглашений могут находиться лишь юридически равные участники — граждане, юридические лица, государственные и муниципальные образования, когда они вступают в гражданский оборот. Следует отметить, что в арбитражном процессуальном законодательстве (ст. 190 АПК РФ) применительно к делам, возникающим из публичных правоотношений, речь идет о заключении не мирового соглашения, а соглашения по правилам, установленным гл. 15 АПК РФ. Слово «соглашение» в тексте Кодекса употребляется при регулировании сходных процедур, которые в то же время имеют свои особенности. В связи с этим некоторые правоведы полагают недопустимым отождествлять соглашение, заключаемое по делам, возникающим из публичных правоотношений, и мировое соглашение, заключаемое по делам искового производства, которое направлено на разрешение конфликтов между юридически равноправными субъектами, не находящимися в административной зависимости друг от друга. При этом стороны в определенной мере связаны предметом исковых требований и поэтому стремятся согласовать условия соглашения таким образом, чтобы окончательно урегулировать имеющиеся разногласия. Н. В. Серлюкова отмечает, что разрешение спора посредством мирового соглашения возможно лишь в том случае, если нормы, регулирующие соответствующие отношения, носят диспозитивный, возводительный характер и допускают усмотрение сторон правоотношения¹. Следовательно, при определении его условий заинтересованные лица вправе руководствоваться одним из основополагающих принципов гражданского законодательства — свободой договора (ч. 1 ст. 1 ГК РФ). Полагаем, именно данное обстоятельство дало повод некоторым ученым рассматривать такое соглашение исключительно как гражданско-правовую сделку, которая не может быть утверждена судом по делам, возникающим из публичных правоотношений. Так, А. И. Бабкин, О. В. Баулин, Т. А. Звягина, М. А. Рожкова указывают, что при понимании мирового соглашения как гражданско-правовой сделки ее включение в процессуальной форме невозможно между юридически неравными субъектами, поскольку это противоречит природе дел, возникающих из публичных правоотношений. Соглашение, предусмотренное АПК РФ, имеет иную, особую правовую природу. Оно включается в тех случаях, когда дело возникло в публичной сфере; его субъектами являются лица, связанные вертикальными правоотношениями, императивно урегулированными законодательством².

¹ См.: Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ (дискуссия) // Арбитражная практика. 2004. № 1.

² См.: Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ (дискуссия). В ней принимали участие В. В. Блажеев, Н. В. Серлюкова, Д. В. Кисов, Н. М. Серелина, О. А. Наумов, Т. А. Звягина, С. В. Чеботарева, А. И. Бабкин // Арбитражная практика.

В. В. Блажеев, О. Н. Борисенко, О. Е. Савельева, О. С. Черникова, В. В. Ярков и др. придерживаются иной точки зрения³. Так, В. В. Блажеев, отождествляя понятия «мировое соглашение» и «соглашение по делу, возникающему из публичных правоотношений», считает, что мировое соглашение — это любое соглашение, согласно которому стороны на взаимовыгодных условиях в пределах предоставленных им полномочий ликвидируют спор о праве. Это влечет прекращение производства по делу, в связи с чем не следует рассматривать такое соглашение исключительно как гражданско-правовой договор⁴.

Мы не разделяем мнение ученых, рассматривающих мировое соглашение исключительно как гражданско-правовую сделку, заключение которой невозможно между неравноправными субъектами. В соответствии с ч. 1 ст. 19 Конституции РФ устанавливается равенство всех перед законом и судом. Аргументы о юридическом неравенстве участников публичных правоотношений, недопустимости компромисса в силу особого положения органа власти и т.п. не могут являться основанием для ограничения процессуальных прав.

М. А. Рожкова указывает, что «мировое соглашение допустимо только по тем делам, по которым стороны могли заключить внесудебную мировую сделку. Предъявление в суд требования, которое предусматривает обязательность судебного разрешения, то есть вынесения судебного акта по делу, и исключает возможность заключения внесудебной мировой сделки, делает невозможным заключение мирового соглашения по этому делу»⁵. С таким утверждением можно согласиться лишь частично. Отраслевая принадлежность (урегулирование споров в сфере гражданского, земельного, налогового права и т.п.) оказывает влияние на содержание соглашений. Допустимость компромисса между сторонами с точки зрения норм материального права целесообразно рассматривать как одно из условий их утверждения судом. Однако это не дает оснований относить данный институт к области материального права.

³ 2004. № 1; См. также: Рожкова М.А. Схинто мирового соглашения с соглашением, заключаемым по делам, возникающим из публичных правоотношений // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов / отв. ред. Л. Ф. Лесникова, М. А. Рожкова. М.: Старт, 2008; Баулин О. В. Мировое соглашение в делах, возникших из публичных правоотношений // Воронежский юрист. 2010. № 1.

⁴ См.: Блажеев В. В., Бабкин А. И. Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ (дискуссия) // Арбитражная практика. 2004. № 1; Ярков В. В. Указ. соч. С. 15; Черникова О. С. Указ. соч. С. 24, 25; Савельева О. Е. Указ. соч. и др.

⁵ См.: Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ (дискуссия).

⁶ Договорное право: соглашения о полуподсудности, международной подсудности, примириительной процедуре, арбитражное (третейское) и мировое спешение / под ред. М. А. Рожковой. М.: Старт, 2008.

Судебные споры

Такое понимание недопустимо по следующим причинам. Во-первых, несмотря на то что любое соглашение затрагивает права и обязанности участников в сфере материального права, его форма и совершение, а также порядок заключения установлены не Гражданским кодексом РФ¹, а нормами процессуального права. Во-вторых, согласно ч. 8 ст. 141 АПК РФ стороны вправе предъявить не требование о признании мирового соглашения недействительным как гражданско-правовую сделку, а обратиться с жалобой на определение о его утверждении судом. Кроме того, в таком соглашении могут не устанавливаться новые права и обязанности, а только подтверждаться уже существующие. В-третьих, соглашение не порождает юридических последствий до момента его утверждения судом, который осуществляет контроль законности его условий. Цель его заключения — устранение спора — не может быть достигнута без санкции на то суда (определение об утверждении соглашения). Соглашение только подтверждает права и обязанности, установленные законом, вследствие чего спорное правоотношение становится бесспорным. Его оспаривание возможно только путем обжалования судебного акта, которым утверждено данное соглашение.

Правоотношения, одним из субъектов которых является властный орган государства в лице суда, являются процессуальными. На основании изложенного соглашение, заключаемое по любой категории дел, является институтом процессуального права и обладает публично-правовой природой. Дискуссия о терминологических различиях рассматриваемого института по делам, возникающим из публичных правоотношений («соглашение» или «мировое соглашение»)², не имеет практического значения, поскольку процессуальная сущность соглашения при этом остается неизменной. Она заключается в стремлении сторон разрешить спор миром, без продолжения судебного разбирательства. Поэтому независимо от того, как именно стороны называют соответствующий акт — «соглашение» или «мировое соглашение», суд, при соблюдении предусмотренных законом требований к его форме и содержанию, обязан его утвердить.

Следует отметить, что в практике судов соглашения, заключаемые в порядке ст. 190 АПК РФ, как правило, именуются мировыми³.

¹ СЗ РФ, 1994, № 32. Ст. 1301.

² См., например: Абушево Д.Б. Комментарий к Постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с изложением в действии Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (постатейный); М. Волтерс Клувер, 2004; Рыжкова Е.Р., Пышкова Е.М. Указ. соч.; Арбитражный процесс / под ред. проф. М.К. Треушикова. М.: Городец, 2008. С. 420; и др.

³ См., например. Определение Арбитражного суда Республики Тыва от 4 сентября 2003 г. по делу № А69-883/03-8 (упреждение мирового соглашения между налоговой

По нашему мнению, в целях упорядочивания терминологии и прекращения в науке споров, лишивших практического смысла, в законодательстве целесообразно закрепить конкретное название акта, на основании которого граждане и органы власти разрешают возникшие между ними конфликты. Например, по исковым делам возможно сохранение уже известного термина «мировое соглашение», а по делам, возникающим из публичных правоотношений, логично ввести использование термина «соглашение».

Особенности соглашения, заключаемого по делам, возникающим из публичных правоотношений

Императивный метод правового регулирования, присущий данным отношениям, не допускает усомнения сторон. При выработке условий соглашения субъекты связаны многочисленными законодательными предписаниями и ограничениями, вследствие которых они не вправе изменять положения нормативных правовых актов.

В действующем арбитражном процессуальном законодательстве институт соглашения по делам, возникающим из публичных правоотношений, обнаруживает некоторые черты сходства с соглашением по фактическим обстоятельствам (признание сторонами доказанности какого-либо факта), заключение которого возможно в том числе по спору в публично-правовой сфере (ч. 2 ст. 70 АПК РФ). В нем заинтересованные лица признают определенный факт и определяют последствия установления такого факта. Например, антимонопольный орган вправе заключать соглашения по делам об оспаривании его решений и предписаний, в частности, соглашения об обстоятельствах рассматриваемого дела. Предметом такого соглашения, заключенного на основании ст. 70 АПК РФ, 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 судом¹.

¹ исключений в ГУП «Ах-Донузская ТЭЦ» об уплате суммы задолженности по налогам). Апелляционное определение Арбитражного суда Республики Тыва; Постановление ФАС Московского округа от 28 февраля 2005 г. № А40-161-05 (заключение мирового соглашения между ОАО «Единая торговая компания» и Федеральной антимонопольной службой о признании общественным фактом установления монополистом определенной цены на жалюзи-каустическую солю); Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 20 сентября 2005 г. № Ф04-6156/2005-14973-А27-23 (суд отказал в удовлетворении кассационной жалобы об отмене мирового соглашения, заключенного между Кемеровской таможней и администрацией г. Киселевска) и др. // СПС «КонсультантПлюс».

² См. постановление ВАС РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник ВАС РФ, 2008, № 8.

Несмотря на некоторые черты сходства, соглашение по фактическим обстоятельствам (ч. 2 ст. 70 АПК РФ) и соглашение, предусмотренное ст. 190 АПК РФ, представляют собой два разных института процессуального права. Так, первое направлено только на признание конкретного факта (что согласовывается обеими сторонами), второе — на окончание производства по делу ввиду достижения мира.

При этом следует отметить, что АПК РФ не содержит нормы, согласно которой соглашение, предусмотренное ст. 190 Кодекса, является основанием для прекращения производства по делу. Однако в постановлениях судов такие соглашения именуются как мировые, и их утверждение влечет прекращение производства по делу¹. Некоторые правоведы не поддерживают позицию арбитражных судов и считают, что в большинстве случаев с учетом достигнутого сторонами соглашения дело должно быть рассмотрено по существу и принято судебное решение².

В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведовой соглашение определяется как взаимное согласие, договоренность³. Иными словами, это желаемый результат исхода процесса, к которому стороны пришли на основе взаимного волеизъявления. Вследствие этого они не нуждаются в дальнейшей помощи суда в регулировании возникшего конфликта (при условии, что заключенное соглашение соответствует определенным условиям). Полагаем, что в случае утверждения судом соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ логическим завершением процесса является вынесение определения о прекращении производства по делу.

Необходимо отметить, что иногда предметом заявления является сразу несколько требований (например, признание действия органа власти незаконным и возмещение морального ущерба), при этом в ходе судебного разбирательства стороны могут достичь компромисса не по всем спорным вопросам. Следовательно, если заинтересованные лица пришли к договоренности по одному из притязаний, производство по делу должно быть прекращено только в соответствую-

¹ См. постановление ФАС Московского округа от 5 января 2004 г. № КА-А41/10816-03 (прекращение производства по делу в связи с заключением мирового соглашения между ОАО «Объединенные пивоваренные заводы» и Инспекцией МНС России по г. Калининградской области о возмещении ОАО из бюджета суммы налога на имущество организаций); постановление ФАС Московского округа от 25 августа 2006 г. № КА-А40/6069-06 по делу № А40-67098/05-92-591 (прекращение производства по делу в связи с заключением мирового соглашения между ОАО «Евролент» и Федеральной антимонопольной службой о признании незаконным решение и предписание службы) и др.

² См.: Романова М.А. Указ. соч. С. 301.

³ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: «АЗБУ», 1994. С. 732.

ющей части. Однако это не освобождает суд от обязанности разрешить по существу иные спорные вопросы. Таким образом, в изложенной ситуации рассмотрение дела продолжается в части требований, по которым стороны не смогли достичь договоренности. По завершении судебного разбирательства суд выносит решение, в котором указывается в том числе на заключение участниками процесса соглашения по одному из заявленных требований.

С нашей точки зрения, при вынесении определения об утверждении соглашения главная задача суда состоит в проверке соблюдения условий его заключения. При этом требования, предъявляемые законодательством РФ к мировым соглашениям, в равной степени применимы к соглашениям по делам, возникающим из публичных правоотношений (соглашение не должно противоречить закону и нарушать права и законные интересы других лиц; соглашение должно содержать согласованные сторонами сведения об условиях, размере и сроках исполнения обязательств по спору, являющемуся предметом судебного разбирательства; соглашение должно быть исполнимо и др.).

Допустимость соглашений по отдельным категориям дел, возникающим из публичных правоотношений

Полагаем, несмотря на общую норму ст. 190 АПК РФ, предусматривающей право сторон урегулировать споры посредством соглашения, их заключение возможно не по всем категориям дел, возникающим из публичных правоотношений. Это обусловлено особенностями, присущими конкретным видам споров с органами власти.

Практически все ученые сходятся во мнении о том, что такого рода соглашения недопустимы по делам об оспаривании нормативных правовых актов, поскольку последние затрагивают права и законные интересы не только заявителя, но и неопределенного круга лиц (т.е. публичные интересы)⁴. С данным выводом следует согласиться. Во-первых, процедура принятия и изменения нормативных правовых актов строго регламентирована законом. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды наделены полномочиями не по созданию новых норм права (могут выступать только с законодательной инициативой), а по признанию их недействующими. Признание за судом правотворческих функций означало бы нарушение принципа разделения компетенции между различными органами государства. Во-вторых, на каком основании граждан и органы власти

⁴ См.: Благоева В.В., Серокова Н.В., Наумов О.А., Бабкин А.И. Засвечение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ (дискуссия) // Арбитражная практика. 2004. № 1; Рудишвили Е.Р., Цыбкова Е.М. Указ. соч.; и др.

могут решать юридическую судьбу, например, того или иного постановления Правительства г. Москвы (или его части), если последний распространяет свое действие в отношении неопределенного круга субъектов, позицию которых невозможно выяснить? В соответствии со ст. 251 ГПК РФ указанные лица могут выступать только в роли заявителей с требованием признать нормативные правовые акты противоречащими закону, но не изменять по договоренности между собой их подложения.

Некоторые правоведы высказывают мнение о невозможности заключения соглашений по делам об обжаловании решений, действий (бездействия) органов власти¹. Такой вывод представляется ошибочным. По смыслу нормы ст. 190 АПК РФ, предусматривающей применение правил о мировых соглашениях к соглашениям по делам из публичных правоотношений, такое право преоставлено сторонам дел, возникающих из указанных правоотношений, если иное не установлено федеральным законом. Данная позиция нашла свое подтверждение в судебной практике. Так, по делу о признании незаконным решения Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС) определением арбитражного суда кассационной инстанции отказано в утверждении мирового соглашения. Суд указал, что ст. 12 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-Г «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», п. 5 Положения о Федеральной антимонопольной службе Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331, определили круг полномочий указанного органа власти. Возможность заключения мирового соглашения в связи с отсутствием специально оговоренных полномочий названными актами не предусмотрена.

При рассмотрении кассационной жалобы на этот отказ арбитражный суд признал, что «с учетом того обстоятельства, согласно которому федеральными законами не установлено ограничений на заключение ФАС мирового соглашения, как это предусмотрено в ст. 139, 190 Арбитражного процессуального кодекса РФ, суд неправомерно пришел к выводу об отсутствии у ФАС полномочий на заключение мирового соглашения». Определение об отказе в утверждении этого мирового соглашения было отменено². Таким образом, действующее законодательство и судебная практика исходят из следующего правила: органы власти вправе заключать соглашения при условии, что они действуют в пределах предоставленных им законом

¹ См.: Блохеев В.В., Серяковова Н.В., Наумов О.А., Бабкин А.И. Указ. соч.

² См. постановление ФАС Московского округа от 25 августа 2006 г. № КА-А40/6069-06 по делу № А40-67098/05-92-591 // СПС «КонсультантПлюс».

полномочий. При этом указанное право может быть ограничено только в случае прямого указания на то в федеральном законе.

В юридической литературе допустимость соглашений при рассмотрении дел об административных правонарушениях вызывает споры. Большинство исследователей сходится во мнении о невозможности какой-либо договоренности между сторонами по данной категории дел вследствие императивного характера норм КоАП РФ (например, уменьшение суммы штрафа, предусмотренного законом, по делу об административном правонарушении в области дорожно-го движения³). Ряд ученых считают, что соглашение, предусмотренное ст. 190 АПК РФ, может быть заключено при условии, если органы власти не выходят за пределы своей компетенции⁴.

В отличие от арбитражного процессуального законодательства ГПК РФ оставляет открытым вопрос о возможности заключения сторонами публичных правоотношений соглашений (мировых соглашений). Так, согласно ч. 1 ст. 246 ГПК РФ дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются судом по общим правилам искового производства с особенностями, установленными Кодексом и другими федеральными законами для данной категории дел. Примирение сторон является одной из задач подготовки дела к судебному разбирательству (абз. 6 ст. 148 ГПК РФ).

Верховный Суд РФ в постановлении от 24 июня 2008 г. № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» указал на обязательность каждой из предусмотренных законом задач подготовки дела, поскольку невыполнение любой из них может привести к необоснованному затягиванию процесса и судебной ошибке. В соответствии со ст. 39, 173, 220 ГПК РФ стороны могут окончить дело мировым соглашением. Таким образом, общие правила искового производства закрепляют за сторонами процесса право заключения мирового соглашения. В свою очередь, гл. 23, 25 ГПК РФ не

³ См.: Князев Д.В. Мировое соглашение в арбитражном процессе. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. С. 170; Рожкова М.Л. Допустимость мировых соглашений в арбитражном судопроизводстве // Арбитражная практика. № 12, 2004. С. 53; Блохеев В.В., Серяковова Н.В., Наумов О.А., Бабкин А.И. Указ. соч.; Кручинина М.С. Оспаривание решений административных органов по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 12; Чернавко О.С. Указ. соч.; и др.

⁴ См.: Рудикова Е.Р., Чудакова Е.М. Указ. соч. С. 17; Кузьшина М.Н. Соотношение частных и публичных интересов при рассмотрении дел, возникающих из административных правоотношений // Арбитражная практика. № 1, 2005. С. 58; Карпенева Т.Н. Мировое соглашение – добровольное волеизъявление сторон // Арбитражная практика. № 10, 2006. С. 73.

⁵ См. постановление Пленума ВС РФ от 24 июня 2008 г. № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 9.

содержат каких-либо ограничений прав заинтересованных лиц на урегулирование споров, возникающих с органами власти, путем использования различных примирительных процедур. Системное толкование перечисленных выше норм ГПК РФ не позволяет дать однозначный ответ на вопрос о возможности или невозможности заключения соглашения (мирового соглашения) по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти в судах общей юрисдикции. Вместе с тем согласно п. 27 постановления Пленума ВС РФ от 10 февраля 2009 г. № 2¹ «... 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».

С данным выводом нельзя согласиться. В подобного рода соглашениях речь идет о разрешении спора между конкретным гражданином или организацией и органом власти. Оспариваемые в порядке гл. 25 ГПК РФ решения, действия (бездействие) носят неинформационный характер. Поэтому если соглашение соответствует требованиям, предъявляемым законом к его форме и содержанию, в том числе не нарушает права и законные интересы сторон и других лиц, не являющихся участниками соответствующего дела, не иным оснований для отказа в его утверждении судом.

Помимо, вышеизложенные аргументы и выводы о возможности заключения соглашения по делам, возникающим из публичных правоотношений (в частности, по отдельным категориям дел), в арбитражном процессе, в равной степени справедливы для производства, предусмотренного подразд. III разд. II ГПК РФ. Тем не менее, данный вопрос требует более детальной проработки и регулирования в российском законодательстве применительно к обоим видам судопроизводства. Несмотря на то что АПК РФ, в отличие от ГПК РФ, содержит отдельную гл. 15 «Примирительные процедуры. Мировое соглашение», ее название не соответствует содержанию, поскольку она регламентирует порядок утверждения судом только мирового соглашения (например, предусмотренная в т. 2 ч. 1 ст. 135, ч. 2 ст. 158

¹ Постановление Пленума ВС 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» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

АПК РФ возможность обращения сторон к посреднику не получила своего дальнейшего развития). Кроме того, признав право заключения данного соглашения по любому делу, если иное не предусмотрено федеральным законом (ч. 2 ст. 139 АПК РФ), в Кодексе нет ясности по вопросу о допустимости соглашений по отдельным категориям дел, возникающих из публичных правоотношений.

На фоне попыток законодателя (пока не совсем удачных) упорядочить процедуру разрешения споров с использованием примирительных процедур в арбитражных судах отрасль гражданского процессуального права оказалась «забытой» — регулирование единственно предусмотренного в ГПК РФ мирового соглашения остается поверхностным и слишком неконкретным. Более того, пока в российском судопроизводстве по гражданским делам нет альтернативы мировому соглашению как способу разрешения правового конфликта самими сторонами. В целях оказания судом содействия сторонам в урегулировании спора с органами власти, а также устранения имеющихся различий и пробелов в будущем Кодексе административного судопроизводства должны получить закрепление правоподложение, регламентирующие порядок заключения сторонами и утверждения судом соглашений по делам, возникающим из публичных правоотношений. Их использование на практике позволит эффективнее ликвидировать возникающие споры и сократить сроки рассмотрения судами дел. Соответствующие нормы должны регулировать не только общие вопросы (визы, условия заключения, форма и содержание и т.д.), но и проблемы допустимости соглашений по отдельным категориям дел, участниками которых являются, с одной стороны, граждане, организации, с другой — органы власти, их должностные лица.

При решении данного вопроса следует исходить из характера норм, регулирующих соответствующие правоотношения. Так, заключение соглашений возможно только в пределах действия диспозитивных начал законодательства (например, соглашение об изменении срока уплаты налога на основании ч. 2 ст. 61 Налогового кодекса РФ). В отсутствии подробно урегулированного нормами права порядка заключения соглашений неизбежны ошибки, а также длительные сроки выработки их условий с целью затягивания процесса и злоупотребления в этой сфере.

До принятия Кодекса административного судопроизводства возможно дополнение гл. 23 ГПК РФ ст. 246¹ следующего содержания: «Дела, возникающие из публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами путем заключения соглашения, если такое соглашение не противоречит закону и не нарушает иные и законные

интересы сторон и других лиц». Полагаем также целесообразным предусмотреть в ГПК РФ правила, определяющие порядок утверждения судами таких соглашений:

Соглашение может быть заключено сторонами на любой стадии гражданского процесса.

Сроки выработки условий соглашений должны определяться судом с учетом мнения сторон исходя из обстоятельств конкретного дела, но в пределах срока судебного разбирательства. При этом не исключены ситуации, когда заинтересованные лица не приходят к договоренности либо соглашение не утверждается судьей. Поэтому не следует назначать такой период времени, при котором создается угроза нарушения установленных ГПК РФ сроков судебного разбирательства.

Соблюдение требований, предъявляемых к соглашению (соглашение не должно противоречить закону и нарушать права и законные интересы сторон и других лиц; письменная форма; возможность принудительного исполнения и др.).

Вопрос об утверждении соглашения рассматривается судом в судебном заседании при условии извещения лиц, участвующих в деле, о времени и месте заседания суда.

При явке в судебное заседание лиц, заключивших соглашение, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, вопрос о его утверждении может быть рассмотрен только при наличии просьбы этих лиц о вынесении определения по данному вопросу в их отсутствие.

Определение об отказе в утверждении соглашения может быть обжаловано.

Беклиева Д.И.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры судебной власти
и организации правосудия
факультета права НИУ ВШЭ
(г. Москва)

ПРИМИРТЕЛЬНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО НА СТАДИИ ПОДГОТОВКИ ДЕЛА — БУДУЩЕЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА

С 1 января 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)¹ (далее — Закон о медиации)², а также связанные с ним ряд поправок в ГПК РФ. Сегодня нет в гражданском процессе института, на который бы возлагали больше надежд; *a-priori* завоевавшем такой кредит доверия теоретиков и практиков и получившим столь высокую положительную оценку.

Медиация становилась темой многих защищенных диссертаций³. С особой регулярностью сообщалось и продолжают сообщать о возможностях и преимуществах различных способов достижения мира со страниц юридической прессы⁴, проводятся научные конферен-

¹ СЗ РФ, 2010, № 31, Ст. 4162.

² См.: Комментарий к Федеральному закону «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» / отв. ред. С.К. Загайнова, В.В. Ярков. М., 2011.

³ См., например: Кузбазаров А.Н. Примирение сторон по конфликтам частноправового характера: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2006; Брыжинская А.А. Альтернативное разрешение правовых споров и конфликтов в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2005; Конюхова Ю.С. Примирительные процедуры в арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009, и др.

⁴ См.: Лестягин С.Л. Мировое соглашение в современной судебной практике // Современная doctrina гражданского, арбитражного процесса и исполнительского производства: теория и практика: сб. науч. статей. Краснодар, СПб., 2004. С. 390–403; Блажитина О.С. Примирительные процедуры по спорам с администрациями органами // Концепция развития судебной системы и системы добровольного и принудительного исполнения решений Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных, третейских судов и Европейского суда по правам человека. Краснодар, 2007. С. 460–463; Кузбазаров А.Н. Примирение сторон как составляющая инцидентического процесса и исполнительного производства // Тенденции развития гражданского процессуального права России: сб. науч. статей. СПб., 2008. С. 229–236; Капшинская Н.В., Кочетов В.В. Альтернативные методы разрешения споров (третейские суды, медиация) как необходимая составляющая системы осуществления и защиты гражданских прав, пра-