

М.А. РОЖКОВА

О некоторых чертах сходства мирового соглашения с соглашением, заключаемым по делам, возникающим из публичных правоотношений

Статья 190 АПК РФ, носящая название "Примирение сторон", закрепляет положение, согласно которому экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами по правилам, установленным в гл. 15 АПК РФ ("Примирительные процедуры. Мировое соглашение"), путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не установлено федеральным законом. Иными словами, АПК РФ прямо устанавливает возможность урегулирования дел, вытекающих из публичных правоотношений, и заключения по ним соглашений.

Хотелось бы сразу подчеркнуть, что в названной норме законодатель совершенно четко указал на допустимость заключения по делам, возникающим из публичных правоотношений, именно соглашения, но не мирового соглашения¹. В связи с этим совершенно неверно отождествлять соглашение, заключаемое по делам из публичных правоотношений, и мировое соглашение, что в настоящее время, к сожалению, повсеместно распространено.

Мировое соглашение есть разновидность мировой сделки, являющейся гражданско-правовой сделкой². Учитывая, что гражданско-правовые сделки направлены на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, т.е. на создание правовых последствий в сфере гражданского оборота (ст. 153 ГК РФ), мировое соглашение как гражданско-правовая сделка возможно лишь в частных (гражданско-правовых, горизонтальных) отношениях. Субъектами мировых соглашений, таким образом, могут выступать лишь юридически равные субъекты - граждане, юридические лица, государственные и муниципальные образования, когда они вступают в гражданский оборот.

Совсем иные природу и субъектный состав имеет соглашение, упоминаемое в ст. 190 АПК РФ. Это соглашение заключается в тех случаях, когда дело возникло в публичной сфере, и, следовательно, его субъектами будут лица, которые связаны публичными (вертикальными) правоотношениями, императивно урегулированными законодательством. Участники публичных (административных, финансовых, налоговых, таможенных и иных публичных) отношений юридически не равны, находясь в отношении власти и подчинения. В публичных отношениях в качестве управомоченной стороны выступает государство в лице его органов, обладающих властной компетенцией и контролирующими исполнение публичной обязанности обязанной стороной - юридическими и физическими лицами, должными подчиняться властным предписаниям первых.

Итак, поскольку мировое соглашение допускается, как было сказано ранее, только в отношениях, основанных на принципах равенства, нельзя признать допустимым заключение между субъектами публичных правоотношений мирового соглашения (гражданско-правовой сделки). Эта позиция нашла свое отражение в литературе, и практически общепризнанным является мнение о том, что мировая сделка невозможна между субъектами публичных отношений (по административным делам); совершение гражданско-правовой сделки между субъектами этих отношений противоречит самой природе этих дел³.

¹ На это неоднократно указывалось в литературе. В частности, Д.Б. Абушенко пишет, что "законодатель не отождествляет "цивильное" мировое соглашение и соглашение по спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений" (Комментарий к Постановлению Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. N 11 "О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации". М.: Волтерс Клувер, 2004).

² Подробно о мировой сделке см.: Рожкова М.А. Мировая сделка: использование в коммерческом обороте. М.: Статут, 2005.

³ См., например: Елисейкин П. Судебные мировые соглашения // Советская юстиция. 1968. N 7. С. 18; Пилехина Е.В. Мировое соглашение в арбитражном суде. Проблемы практики // Арбитражные споры. 2001. N 1; Шерстюк В.М. Новые положения проекта третьего Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. М., 2001. С. 49. Вместе с тем сторонником допустимости мировых соглашений по делам в сфере публичных отношений выступает, в частности, В.С. Анохин. В обоснование своей позиции он приводит ситуацию, когда "нарушитель административных норм... признает свою вину, не имел умысла при совершении обнаруженных правонарушений, готов немедленно уплатить часть подлежащей суммы, а

Данная позиция была воспринята и судебной практикой: в Постановлении Пленума ВАС РФ от 31 октября 1996 г. N 13 "О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции" был закреплен вывод о недопустимости мировых соглашений по спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. В п. 12 названного Постановления прямо устанавливалось, что не допускается заключение мирового соглашения по делам, возникающим из административно-правовых отношений⁴.

Основываясь на положениях названного Постановления Пленума ВАС РФ, например, при рассмотрении требования отделения Пенсионного фонда РФ к профкому акционерного общества о взыскании суммы заниженного фонда оплаты труда и штрафа, арбитражный суд признал неправомерным заключение мирового соглашения по делу, указав на недопустимость заключения мировых соглашений по делам, возникающим из административно-правовых отношений⁵.

В другом случае арбитражный суд отказал в утверждении мирового соглашения по делу о взыскании пеней за просрочку платежей за загрязнение окружающей природной среды, обоснованно ссылаясь на недопустимость заключения мирового соглашения по спорам, возникающим из административно-правовых отношений⁶.

Говоря о недопустимости заключения мировых соглашений по делам, возникающим из публичных правоотношений, вместе с тем следует, безусловно, согласиться с необходимостью в некоторых случаях заключения соглашения между субъектами публичных правоотношений и поддержать инициативу законодателя, включившего в АПК РФ (ст. 190) положение о допустимости заключения подобных соглашений.

Из вышесказанного, таким образом, вытекает следующий вывод: субъекты гражданских правоотношений, между которыми возник спор, вправе заключать мировые соглашения, субъекты публичных отношений - соглашения, предусмотренные ст. 190 АПК РФ. Если четко разграничивать эти соглашения, предусмотренные законом для принципиально различных правоотношений, то дискуссия о допустимости мировых соглашений по делам, возникающим из публичных правоотношений, приходит к своему логическому завершению.

Сказанное не позволяет согласиться с мнением В.В. Блажеева, который, отождествляя понятия "мировое соглашение" и "соглашение по делу, возникающему из публичных правоотношений" и опираясь на положения ст. 190 АПК РФ, делает неожиданный вывод о том, что нельзя рассматривать мировое соглашение исключительно как гражданско-правовой договор. С его точки зрения, мировое соглашение - это "любое соглашение, согласно которому стороны на взаимовыгодных условиях в пределах предоставленных им полномочий ликвидируют спор, что влечет прекращение производства по делу"⁷.

Безусловно, с предложенной В.В. Блажеевым трактовкой мирового соглашения согласиться нельзя. Вместе с тем невозможно не видеть и того, что некоторые черты мирового соглашения проглядывают за фасадом соглашения, заключаемого по делам из публичных правоотношений. Но, прежде чем переходить к анализу такого рода качеств, нельзя обойти вниманием вопросы допустимости, во-первых, примирительных процедур по делам, возникающим из публичных правоотношений, и, во-вторых, соглашений по такого рода делам - вопросы, которые периодически поднимаются в литературе.

государственный орган согласен на такую уступку" (Анохин В. Мировое соглашение в арбитражном процессе // Хозяйство и право. 2000. N 6. С. 62). Однако аргументация автора не выдерживает критики, поскольку им не учтено того, что признание публичной обязанности нельзя рассматривать в качестве уступки, готовность исполнить публичную обязанность (обязанность налогоплательщика платить налоги) в части и признание вины налогоплательщиком не могут рассматриваться в качестве условия мировой сделки, и пр.

⁴ Вестник ВАС РФ. 1997. N 1.

⁵ Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 1 августа 2000 г. по делу N Ф09-800/2000-АК.

⁶ Определение Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 февраля 2000 г. по делу N А19-7837/99-6-Ф02-129/2000-С2.

⁷ Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ (Дискуссия) // Арбитражная практика. 2004. N 1.

Примирительные процедуры - это одна из разновидностей альтернативного разрешения спора; второй разновидностью является арбитраж⁸. При этом если в отношении арбитража позволительно говорить о разрешении спора, то в отношении примирительной процедуры такое высказывание является неверным, поскольку примирительные процедуры предусматривают не разрешение споров, а урегулирование (ликвидацию) спора - окончание спора путем достижения взаимоприемлемого для сторон консенсуса. Урегулирование спора достигается либо самими сторонами, либо с помощью иных лиц - посредников (медиаторов).

Немаловажным является и то, что обращение в арбитраж исключает для сторон обращение за разрешением этого спора в государственный суд, тогда как примирительные процедуры могут "сосуществовать" с государственным судебным разбирательством, являясь предпосылкой к динамике судебного процесса в государственном суде, а также задействоваться сторонами как до судебного процесса, так и после него (при исполнении судебного акта).

Допустимость примирительных процедур по делам, возникающим из публичных правоотношений, достаточно часто обсуждается в литературе. Особый всплеск интереса к этой теме пришелся, вероятно, на 2005 - 2006 гг., когда рассматривался законопроект, согласно которому предлагалось дополнить ст. 140 Налогового кодекса РФ положением о том, что налоговые органы принимают меры по урегулированию спора путем заключения соглашения или использования других примирительных процедур⁹.

Указанная поправка не была включена в Налоговый кодекс РФ, однако, как подчеркнул В.Ф. Яковлев, "ее исключили не для того, чтобы заглушить примирительные процедуры"¹⁰, а с целью более подробного и тщательного урегулирования положений о примирительных процедурах (одним из недостатков самого законопроекта называлась лаконичность его формулировок). Таким образом, вопрос введения в законодательство положений о допустимости примирительных процедур по делам, возникающим из публичных правоотношений, вовсе не снят с повестки дня.

Думается, что примирительные процедуры по делам, возникающим из публичных правоотношений, допустимы и, более того, востребованы на практике. Их реальное существование позволит гораздо эффективнее ликвидировать возникающие конфликты и существенно снизит число дел, передаваемых на рассмотрение в судебные органы - арбитражный суд и суд общей юрисдикции. Другое дело, порядок проведения примирительных процедур, безусловно, нуждается в тщательной регламентации, поскольку стороны публичных правоотношений в своем стремлении урегулировать возникший конфликт связаны императивными нормами (в отличие от субъектов гражданского правоотношения, заключающего мировое соглашение). В отсутствие подробно урегулированного законодательством порядка проведения примирительных процедур в сфере публичных правоотношений неизбежны всевозможные ошибки, "пробуксовка" заключения соглашений и, наконец, злоупотребления в этой сфере¹¹. Сегодня отсутствие такого порядка проявляется в том, что норма ст. 190 АПК РФ признается по сути "мертвой" нормой, редкое применение которой на практике объясняется чрезвычайной проблематичностью заключения такого соглашения.

⁸ Термин "альтернативное разрешение споров" является переводом термина "Alternative Dispute Resolution" (официальная аббревиатура - ADR) и используется для обозначения неформальных и более гибких процедур, нежели процедура государственного судопроизводства: арбитража и примирительных процедур. Заимствованный из американской доктрины термин "альтернативное разрешение споров" не совсем точно отражает суть названных процедур, в целом направленных к окончанию спора, поскольку арбитраж, являясь судебным органом, призван разрешать споры, а примирительная процедура предусматривает не разрешение, а урегулирование споров. Таким образом, более точно было бы обозначить рассматриваемые процедуры термином "внегосударственное разрешение и урегулирование споров" (подробнее см.: Рожкова М.А. Средства и способы правовой защиты коммерческого спора. М.: Волтерс Клувер, 2006).

⁹ При этом, как указывалось самими разработчиками законопроекта, при его подготовке были использованы положительный опыт зарубежных стран и рекомендации Совета Европы, в которых подчеркивалось, что большое число дел, находящихся в судах, и постоянный рост их числа могут помешать судам, рассматривающим дела из публичных правоотношений, своевременно рассматривать эти дела.

¹⁰ Цит. по: Цыганкова В. На пути к согласию и примирению // ЭЖ-Юрист. 2005. N 42 (октябрь). С. 1.

¹¹ В связи с этим представляется весьма обоснованной позиция А.А. Макарова, отметившего необходимость дальнейшей и существенной доработки законопроекта о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ в части регламентации досудебных и внесудебных процедур рассмотрения налоговых споров (На пути к согласию и примирению // ЭЖ-Юрист. 2005. N 42 (октябрь). С. 15 - 16).

В принципе отсутствием урегулированного законом порядка осуществления примирительных процедур в публичной сфере и необходимостью соблюдения императивных положений при заключении соглашения, предусмотренного ст. 190 АПК РФ, было вызвано и разъяснение, содержащееся в п. 17 Постановления Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. N 11 "О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации"¹².

В данном Постановлении, в частности, указывалось, что при утверждении соглашения, предусмотренного ст. 190 АПК РФ, применяется правило об утверждении мировых соглашений (т.е. Пленум ВАС РФ отчетливо проводит разграничение между мировыми соглашениями и соглашениями, предусмотренными ст. 190 АПК РФ). При этом, как разъяснил Пленум ВАС РФ, соглашение, предусмотренное ст. 190 АПК РФ, не может быть утверждено арбитражным судом, если оно нарушает права и законные интересы других лиц и его положения противоречат законодательству. И, что еще более важно, Пленум ВАС РФ подчеркнул, что "арбитражным судам необходимо исходить из того, что государственные и иные органы, используя примирительные процедуры, не вправе выходить за пределы полномочий, предоставленных им нормативными правовыми актами, регулирующими их деятельность"¹³.

Не останавливаясь подробно, нельзя все же обойти вниманием то обстоятельство, что в ст. 190 АПК РФ соглашение рассматривается в качестве одной из примирительных процедур, т.е. в ней по сути смешиваются такие понятия, как "примирительная процедура" и "соглашение"¹⁴. Между тем всякая примирительная процедура (переговоры сторон публичного правоотношения) всегда предшествует заключению соглашения, и только при благополучном стечении обстоятельств примирительная процедура завершается заключением соглашения, допускаемого ст. 190 АПК РФ.

Таким образом, соглашение, предусмотренное ст. 190 АПК РФ, - это положительный (желаемый) результат всяких примирительных процедур, но не разновидность примирительных процедур. Иной подход к данному вопросу ошибочен и приводит к логическому тупику.

Актуальными сегодня являются вопросы наличия полномочий на заключение соглашения, предусмотренного ст. 190 АПК РФ.

Первый вопрос - это вопрос, касающийся вообще наличия у государственных органов права заключать подобного рода соглашения.

Данный вопрос нередко ставится арбитражными судами перед, например, таможенными или антимонопольными органами со ссылкой на отсутствие в федеральном законе прямого полномочия заключать такие соглашения (обычно арбитражные суды указывают на необходимость подтверждения государственным органом права заключать мировое соглашение, по-видимому, отождествляя понятия "мировое соглашение" и "соглашение по делам, возникающим из публичных правоотношений"). При рассмотрении этих вопросов арбитражные суды анализируют федеральное законодательство, регулирующее соответствующую сферу, изучают положения о самом государственном органе и т.д.

Например, И. Алещев описывает следующую ситуацию¹⁵. При рассмотрении одного из дел арбитражный суд кассационной инстанции признал, что, "поскольку механизм и процедура определения таможенной стоимости товара регламентируются ТК РФ и Законом РФ "О таможенном тарифе", у сторон не было правовых оснований для определения ее величины мировым соглашением, так как публично-правовая обязанность, установленная законом, не может быть изменена соглашением сторон"¹⁶. Однако при этом, как подчеркивает автор, арбитражный суд в качестве формального

¹² Вестник ВАС РФ. 2003. N 2.

¹³ Вестник ВАС РФ. 2003. N 2.

¹⁴ Аналогичная проблема обнаруживается и в ч. 2 ст. 138 АПК РФ, которой предусмотрено, что стороны могут урегулировать спор, заключив мировое соглашение или используя другие примирительные процедуры. Тем самым законодатель как бы признает мировое соглашение одной из примирительных процедур, что представляется неправильным. Такое изложение послужило основанием для некоторых авторов сделать вывод о том, что гл. 15 АПК РФ регулирует "примирительные процедуры в форме мирового соглашения" (Амосов С.М. Арбитражный процессуальный кодекс РФ и вопросы альтернативного правосудия // Третейский суд. 2004. N 1. С. 109).

¹⁵ Алещев И. Худой мир лучше доброго спора? // ЭЖ-Юрист. 2006. N 34 (сентябрь).

¹⁶ Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 августа 2005 г. N А78-1540/05-С2-27/86-Ф02-3887/05-С1.

основания для отказа в утверждении названного соглашения сослался на отсутствие у таможенного органа полномочий на его заключение.

Как показывает практика, требования арбитражных судов подтвердить право на заключение рассматриваемых соглашений, адресованные государственным органам, не исключение, а складывающееся обыкновение, на преодоление которого направлены определенные усилия¹⁷.

Между тем право сторон заключать мировые соглашения по любым делам, возникающим из гражданских правоотношений, прямо предусмотрено арбитражным процессуальным законом (ч. 1, 2 ст. 139 АПК РФ). И следовательно, по смыслу нормы ст. 190 АПК РФ, предусматривающей применение правил о мировых соглашениях к соглашениям по делам из публичных правоотношений, по общему правилу такое право предоставлено и сторонам дел, возникающих из публичных правоотношений; изъятием из общего правила будут случаи, когда иное прямо установлено федеральным законом.

Данная позиция уже нашла свое подтверждение в судебной практике.

Так, при рассмотрении известного дела по требованию ОАО "Евроцемент" о признании незаконным решения и предписания Федеральной антимонопольной службы арбитражный суд кассационной инстанции первоначально отказал в утверждении соглашения по причине отсутствия у Службы специально оговоренных полномочий на заключение соглашения (в Постановлении указывается "мировое соглашение"¹⁸). Однако при рассмотрении кассационной жалобы на этот отказ арбитражный суд признал, что с учетом обстоятельства, согласно которому "федеральными законами не установлено ограничений на заключение ФАС мирового соглашения, как это предусмотрено в статьях 139, 190 Арбитражного процессуального кодекса РФ, суд неправомочно пришел к выводу об отсутствии у ФАС полномочий на заключение мирового соглашения", и определение об отказе в утверждении этого мирового соглашения было отменено.

С учетом сказанного можно утверждать: публичные органы вправе заключать соглашения по делам из публичных правоотношений - такое право прямо вытекает из норм АПК РФ и может ограничиваться только случаями, когда иное прямо предусмотрено федеральным законодательством. Соответственно, недопустимо обоснование отказа в утверждении соглашения по делу, возникающему из публичных правоотношений, ссылкой на отсутствие у государственного органа соответствующих полномочий в положении об этом органе.

Второй вопрос - это вопрос обязательности оформления полномочий представителя государственного органа на заключение соглашения, предусмотренного ст. 190 АПК РФ.

Несмотря на отсутствие в перечне полномочий, требующих специального указания в доверенности (ст. 62 АПК РФ) права на заключение соглашения по делам из публичных правоотношений, при решении этого вопроса надо исходить из следующего. Соглашения по делам, возникающим из публичных правоотношений, заключаются по правилам, установленным гл. 15 АПК РФ (т.е. по правилам, установленным для заключения мировых соглашений). Следовательно, согласно ч. 2 ст. 62, ч. 1 ст. 140 АПК РФ представители сторон могут подписывать указанное соглашение только при наличии у них соответствующих полномочий, специально предусмотренных в доверенности (или в ином документе, подтверждающем их полномочия). В отсутствие специально оговоренного в доверенности полномочия на заключение такого

¹⁷ По причине участвовавших отказов арбитражных судов в утверждении соглашений со ссылкой на отсутствие в Положении о Федеральной антимонопольной службе полномочия Службы на заключение мирового соглашения был разработан проект постановления, согласно которому предлагалось специально закрепить в Положении такое право (информацию об этом см., например, на сайте: www.advis.ru (по материалам Правительства РФ от 1 февраля 2007 г.)). В обоснование необходимости такой новации указывалось, что согласно Закону РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", Федеральному закону "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг", Федеральному закону "О защите конкуренции", Федеральному закону "О рекламе", Федеральному закону "О естественных монополиях" Федеральной антимонопольной службе России предоставлено право участвовать в рассмотрении арбитражным судом дел, связанных с применением и нарушением законодательства. И был сделан вывод о том, что Служба, как сторона по делу, имеет право пользоваться всеми процессуальными правами, установленными АПК РФ. Думается, что при таком обосновании включение в Положение перечня тех же прав будет по сути дублированием норм АПК РФ.

¹⁸ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 23 августа 2006 г. N КА-А40/6069-06-ж, КА-А40/6069-06-ж2 (условия этого соглашения, названного мировым соглашением, размещены на сайте Федеральной антимонопольной службы по адресу: <http://fas.gov.ru>).

соглашения представитель государственного органа не может рассматриваться как лицо, обладающее полномочием на совершение такого действия от имени государственного органа.

Коснувшись (кратко) проблем полномочий на заключение соглашений, предусмотренных ст. 190 АПК РФ, нельзя не увидеть, что эти проблемы проистекают, собственно, из непонимания арбитражными судами сути самого соглашения и отсутствия законодательных норм, определяющих его границы. По всей видимости, интуитивно чувствуя неверность утверждения соглашений по тем или иным делам, судьи не находят необходимой законодательной опоры и вынуждены строить свои выводы на такого рода "формальных основаниях"¹⁹. Здесь можно только посоветовать на несовершенство законодательства в этой части и выразить надежду на разработку необходимых законодательных новелл, которые дадут арбитражному суду четкие ориентиры для реализации положений, заложенных в ст. 190 АПК РФ.

Надо сказать, что большинство авторов придерживаются точки зрения о невозможности заключения какого бы то ни было соглашения по спорам, возникающим из публичных отношений²⁰. При этом они исходят, в частности, из того, что императивный метод регулирования, присущий публичным отношениям, не допускает усмотрения сторон и, следовательно, лишает их возможности заключить такое соглашение. Аналогичный подход демонстрирует и судебная практика.

Так, при рассмотрении дела по заявлению налоговой инспекции о взыскании с государственного унитарного предприятия недоимки и пеней по налогу на добавленную стоимость сторонами процесса было представлено соглашение, которое арбитражный суд утвердил (в определении об утверждении этого соглашения оно обозначалось как "мировое соглашение")²¹.

Арбитражный суд кассационной инстанции, признавая данное соглашение утвержденным в нарушение закона, указывал, что ст. 31 и иными статьями Налогового кодекса РФ не предусмотрено право налогового органа на заключение соглашения в связи с уплатой налогов. Изменение срока уплаты налога и сбора допускается органами, уполномоченными принимать такое решение; налоговые органы к таковым не относятся (ст. 63 Налогового кодекса РФ). Вследствие этого суд сделал вывод о том, что соглашение заключено налоговым органом с превышением полномочий, установленных налоговым законодательством.

Между тем с безапелляционностью такого подхода сложно согласиться, поскольку и публичные правоотношения в некоторых случаях допускают определенный компромисс между сторонами. В качестве примера можно рассмотреть следующий случай.

Общество заявило требование о признании недействительным конкретного пункта резолютивной части решения инспекции МНС РФ, касающегося взыскания с общества доначисленных сумм налогов и пеней за несвоевременную их уплату²². При рассмотрении спора в суде первой инстанции обществом были представлены дополнительные документы, на основании которых инспекцией был произведен перерасчет спорных сумм (фактически эти документы позволили инспекции уменьшить сумму подлежащих взысканию налогов). Общество в свою очередь согласилось с суммой одного из спорных налогов (налога на добавленную стоимость), исчисленной в результате корректировки по дополнительно представленным материалам, о чем сторонами был подписан протокол согласования, который по своей сути и был соглашением, заключенным по делу из публичных правоотношений²³.

¹⁹ И. Алещев пишет: "Как представляется, вопрос о полномочиях государственного органа на заключение мирового соглашения - это своего рода последняя зацепка для суда, разделяющего мнение о невозможности "мирного урегулирования" публично-правового спора, но не имеющего возможности обосновать свою позицию иным образом. Это, бесспорно, ненормальное положение дел" (Алещев И. Указ. соч.).

²⁰ Не все авторы высказывают мнение о недопустимости применения указанной статьи на практике. Одни говорят о том, что применение этой статьи напрямую связано с категорией дела, следовательно, статья имеет ограниченное действие; другие, признавая соглашения по спору из публичных правоотношений одним из видов мирового соглашения, говорят о допустимости мирового соглашения лишь в отдельных случаях; есть и такие, которые считают, что никаких препятствий для использования данного соглашения не имеется.

²¹ Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10 декабря 2003 г. по делу N А69-883/03-8-Ф02-4285/03-С1.

²² Постановление Президиума ВАС РФ от 26 ноября 2002 г. N 7905/02 // Вестник ВАС РФ. 2003. N 5.

²³ К сожалению, упомянутый протокол согласования не был должным образом исследован арбитражным судом и не получил надлежащей правовой оценки, правильность расчета подлежащей

С учетом сказанного выше можно говорить о том, что соглашение, допускаемое ст. 190 АПК РФ, и мировое соглашение, совпадая в том, что оба они являются наиболее приемлемым результатом примирительных процедур, имеют принципиальные различия, обусловленные императивностью правового регулирования публичных правоотношений и диспозитивностью правового регулирования гражданских (частных) правоотношений. Иными словами, стороны публичных правоотношений при выработке условий соглашения связаны многочисленными законодательными предписаниями и ограничениями, диктуемыми материальным правом²⁴, тогда как стороны гражданских правоотношений обладают свободой в определении условий мирового соглашения, предоставляемой им ст. 1 Гражданского кодекса РФ.

Далее нельзя не отметить, что анализируемое соглашение по делам, возникающим из публичных правоотношений, имеет достаточно явные черты сходства с соглашением по фактическим обстоятельствам - новеллой арбитражного процессуального законодательства (ст. 70 АПК РФ). В частности, в соглашении по спору из публичных правоотношений стороны могут признать определенный факт и согласовать материально-правовые последствия установления данного факта. Например, налоговый орган и налогоплательщик в соглашении по спору из публичных правоотношений могут указать на факт выявления имевшей место ранее переплаты налогов и в качестве последствия установления данного обстоятельства - ее зачет налоговым органом в счет имеющейся задолженности налогоплательщика.

Разграничить соглашение по фактическим обстоятельствам, допускаемое ст. 70 АПК РФ, и соглашение, предусмотренное ст. 190 АПК РФ, можно по их целям: первое направлено только на подтверждение конкретного обстоятельства (что согласовывается обеими сторонами), второе - на подтверждение такого обстоятельства и определение последствий, влекомых данным обстоятельством. Однако объединяет их то, что в обоих случаях решение по делу будет выносить суд с учетом этого соглашения.

Подобная конструкция была закреплена в АПК РФ 1992 г., который вовсе не предусматривал возможности заключения сторонами мирового соглашения, но ст. 106 которого устанавливала правило, согласно которому арбитражный суд мог принять решение с учетом достигнутого сторонами соглашения, если оно не противоречило законодательству, фактическим обстоятельствам и материалам дела²⁵. Таким образом, в силу названной статьи соглашение сторон допускалось по любому делу, но оно клало в основу судебного решения, а не исключало вынесение арбитражным судом решения (как это имеет место при заключении сторонами мирового соглашения).

Комментируя норму ст. 106 АПК РФ 1992 г., специалисты в области арбитражного процессуального права отмечали прежде всего различия последствий заключения такого соглашения и мирового соглашения (допустимость которого предусматривалась в тот период ГПК РСФСР). Подчеркивалось, что в отличие от мирового соглашения,

взысканию суммы налога также не была проверена. Вследствие этого вынесенные по делу судебные акты были отменены, а дело направлено на новое рассмотрение.

²⁴ Подобный подход имеет место в праве Германии: общепризнанной является позиция, согласно которой административные (публичные) органы не могут обойти действующие императивные нормы, например запреты на совершение действий. В частности, К. Райтемайер пишет об этом следующее: "...в первую очередь следует упомянуть запреты на совершение действий в определенной форме, действующие в административном праве для некоторых областей деятельности. Так, например, абзац 2 § 2 Федерального закона "О порядке выплаты денежного содержания" запрещает согласовывать в договоре отклонение от общих норм выплаты денежного содержания для госслужащих, судей и военнослужащих" (Райтемайер К. Публично-правовой договор, мировое соглашение и посредничество в административном праве Германии // Процессуальное право и альтернативные способы разрешения споров. М.: Европейская комиссия, 2006. С. 40).

²⁵ Судебная практика обнаруживает примеры применения данной нормы. Так, по одному из дел Президиумом ВАС РФ было установлено, что при рассмотрении иска о взыскании долга и процентов за пользование чужими денежными средствами стороны заявили о возможности заключения соглашения. Арбитражный суд счел, что таким образом истец заявил отказ от иска и, руководствуясь нормами АПК РФ 1992 г., действовавшего в период рассмотрения спора, отказал в удовлетворении иска. Отменяя принятое решение, Президиум ВАС РФ указывал, что в нарушение требований АПК РФ суд не проверил соответствие соглашения требованиям закона, фактическим обстоятельствам и материалам дела, а кроме того, достигнутое сторонами соглашение не было изложено в резолютивной части решения (Постановление Президиума ВАС РФ от 30 января 1996 г. N 7020/95 // Вестник ВАС РФ. 1996. N 3). По другому делу Президиум ВАС РФ оставил без изменения решение суда первой инстанции, которое было принято с учетом соглашения сторон, признанного соответствующим фактическим обстоятельствам дела и взаимоотношениям сторон (Постановление Президиума ВАС РФ от 2 апреля 1996 г. N 4865/95 // Вестник ВАС РФ. 1996. N 7).

при утверждении которого суд общей юрисдикции прекращает производство по делу, соглашение, достигнутое сторонами в арбитражном процессе, не означает прекращения дела - дело рассматривается по существу, и по нему выносится решение²⁶.

Впоследствии такая конструкция не была включена в АПК РФ 1995 г. и в действующий АПК РФ, в которых появились специальные нормы, регламентирующие заключение именно мирового соглашения. Однако, представляется, именно конструкция, закрепленная в ст. 106 АПК РФ 1992 г., могла бы решить немало проблем, возникающих у арбитражных судов в связи с утверждением соглашений, предусмотренных ст. 190 АПК РФ.

Коротко резюмируя вышесказанное, хотелось бы отметить, что в отличие от мирового соглашения соглашение по делу из публичных правоотношений: 1) не может включать в себя гражданско-правовую сделку; 2) его стороны не вправе изменить императивные предписания закона (например, налоговые органы не вправе снизить размер санкций, сумма которых императивно закреплена в законе); 3) его утверждение в большинстве случаев не будет основанием для прекращения производства по делу - суд должен рассмотреть дело по существу с учетом достигнутого сторонами соглашения и вынести судебное решение. И именно вынесение судебного решения с учетом достигнутого сторонами соглашения по делам, возникшим из публичных правоотношений, будет способствовать стабилизации в этой сфере, уменьшению нарушений норм действующего законодательства, соблюдению баланса публичного и частного интересов.

В заключение хотелось бы коснуться вопроса допустимости соглашений, предусмотренных ст. 190 АПК РФ, применительно к различным категориям дел, и, поднимая этот вопрос, начать, вероятно, следует с замечания об отсутствии единства взглядов в отношении того, по каким делам можно заключать такого рода соглашения. Примером тому является заочный Круглый стол "Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ", проведенный В.В. Петровой в формате журнала "Арбитражная практика"²⁷.

Рассматривая вопросы заключения этого соглашения, участники названного Круглого стола наибольшее внимание уделяли как раз выявлению категорий дел, по которым допустимо заключение такого соглашения. И безусловной поддержки заслуживают выводы участников названного Круглого стола о недопустимости соглашений, предусмотренных ст. 190 АПК РФ, в частности по делам об оспаривании нормативных правовых актов, поскольку обжалуемые нормативные правовые акты затрагивают права и законные интересы не только заявителя, но и неопределенного круга лиц (т.е. публичные интересы).

Вместе с тем представляется неверным вывод о недопустимости соглашений по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц. Именно в этих делах как раз и может быть реализовано правило о допустимости соглашений по делам из публичных правоотношений.

Примером последнему утверждению может служить дело, описанное в статье Г.В. Рудь²⁸. ОАО "Сургутнефтегаз" обратилось в арбитражный суд с требованием о признании незаконным действия инспекции МНС России, выразившегося во взыскании суммы недоимки и пени по налогу на прибыль; о понуждении налоговой инспекции возратить сумму неправомерно взысканного налога и пени; о взыскании с налоговой инспекции в пользу заявителя процентов, начисленных в порядке п. 4 ст. 79 Налогового кодекса РФ за неправомерно взысканную сумму налога и пени.

Решением арбитражного суда, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции, действия налогового органа были признаны незаконными. Этим же решением суд обязал налоговую инспекцию произвести зачет переплаты пени по налогу на прибыль в сумме 64000 руб. в счет текущих платежей заявителя по налогу

²⁶ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Комментарий / Под ред. В.Ф. Яковлева. М.: Юрид. лит., 1994. С. 22.

²⁷ См.: Заключение соглашения в порядке статьи 190 АПК РФ (Дискуссия). В ней приняли участие В.В. Блажеев, Н.В. Сердюкова, Д.В. Князев, Н.М. Серегина, О.А. Наумов, Т.А. Звечаровская, С.В. Чеботарева, А.И. Бабкин.

²⁸ Рудь Г.В. О возможности заключения соглашения с применением ст. 190 АПК РФ // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика: Сб. науч. статей. Краснодар; СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 406.

на прибыль. Кроме того, налоговый орган решением суда обязывался к выплате заявителю процентов в сумме 51000 руб. и возмещению судебных издержек в сумме 204000 руб.

Налоговым органом была подана кассационная жалоба, однако до ее рассмотрения по существу сторонами данного дела было заключено соглашение, по условиям которого налоговый орган отзывал кассационную жалобу и обязался провести зачет в счет текущих платежей излишне взысканной суммы пени по налогу на прибыль в размере 64000 руб. В свою очередь заявитель отказывался от взыскания с налогового органа процентов в сумме 51000 руб. и судебных расходов в сумме 204000 руб. Таким образом, как отмечает Г.В. Рудь, данное соглашение "не нарушает бюджетных интересов государства и сохраняет в бюджете 255 тыс. руб. в результате отказа Общества от взыскания на названную сумму процентов и судебных расходов по судебному решению"²⁹.

Следовательно, вопрос допустимости соглашений по различным категориям дел, возникающим из публичных правоотношений, предполагает вовсе не однозначный ответ, а требует дифференцированного подхода. При этом надо согласиться с утверждением Д.М. Щекина о том, что "соглашения налогоплательщиков и налоговых органов, если и могут применяться, то только при условии серьезных ограничений как по основаниям, так и по процедуре"³⁰, и, распространив его на все дела из публичных правоотношений, сделать вывод о необходимости более тщательного и подробного урегулирования в арбитражном процессуальном законодательстве порядка, границ и условий соглашения по делам, возникающим из публичных правоотношений.

²⁹ Рудь Г.В. Указ. соч. С. 407.

³⁰ Щекин Д.М. Примирительные процедуры урегулирования налоговых споров в законодательстве России и Украины // Налоговед. 2006. N 1 (январь).