

УДК 347.9:354

ББК 67.410+66.3(0),123

DOI 10.22394/1682-2358-2017-3-66-72

Е.А. Belousova, post-graduate student of the Arbitration Process Department, Saratov State Academy of Law

**CONCILIATORY
PROCEDURES
IN PROTECTION
OF PUBLIC
INTERESTS BY PUBLIC
AUTHORITIES
AND LOCAL
GOVERNMENT BODIES**

Possibilities of conclusion of a settlement agreement on matters related to protection of public interests by public authorities and local government is considered. The author formulates conditions under which it becomes possible to conclude settlement agreements in such cases.

Key words and word-combinations: public interest, protection, settlement agreement, conditions.

Е.А. Белоусова, аспирант кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии (email: arxangel2703@mail.ru)

**ПРИМИРИТЕЛЬНЫЕ
ПРОЦЕДУРЫ В ЗАЩИТЕ
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ
ИНТЕРЕСОВ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ
ОРГАНАМИ
И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация. Рассматривается возможность заключения мирового соглашения по делам, связанным с защитой публичных интересов органами государственной власти и местного самоуправления. Автором формулируются условия, при которых становится возможным заключение мировых соглашений по таким категориям дел.

Ключевые слова и словосочетания: публичный интерес, защита, мировое соглашение, условия.

Сегодня в мировой практике независимо от того, какой суд, общей или специальной юрисдикции, рассматривает экономические споры, существует явная тенденция к развитию примирительных процедур и созданию системы альтернативных органов, уполномоченных разрешать судебные споры. Согласно общей норме, изложенной в ст. 138 АПК РФ, арбитражный суд принимает меры для примирения сторон, содействует им в урегулировании спора.

Среди процедур, направленных на разрешение дела и предусмотренных АПК РФ, кроме мирового соглашения, следует отметить права органа власти как процессуального истца: на отказ от иска, предусмотренный ч. 2 ст. 49; на признание иска, установленного ч. 3 ст. 49; на признание фактических обстоятельств дела и заключение соглашения о признании обстоятельств дела в соответствии со ст. 70. При этом указанные примирительные процедуры применимы не только в исковом производстве, но и производстве, возникающем из публичных правоотношений.

Реализация этих процедур с участием органов власти, обратившихся в защиту публичных интересов, на практике носит ограничительный характер. Отказ от иска, признание иска либо признание фактических обстоятельств дела и заключение соглашения о признании обстоятельств дела, хотя и допустимо, но может противоречить природе требований в защиту публичных интересов. Тем более такие действия могут таить в себе коррупционные составляющие. Соответствующие полномочия должны быть подтверждены в доверенности представителя.

Отметим, что закон в случае отказа органов власти от предъявленного иска не лишает истца права требовать рассмотрения дела по существу. Однако лица, имеющие материальный интерес в споре о защите публичных интересов, не имеют прямо предусмотренную законом возможность возражать и оспаривать действия органа власти, предусмотренные ст. 70 АПК РФ. Поэтому полагаем, что признание фактических обстоятельств дела и заключение соглашения о признании обстоятельств в деле о защите публичных интересов в порядке, предусмотренном ст. 53 АПК РФ, допустимо только в тех случаях, когда судом установлено, что признание фактических обстоятельств соответствует самим обстоятельствам, не является злоупотреблением со стороны участников дела своими процессуальными правами, не повлечет нарушения прав третьих лиц.

В отношении допустимости мирового соглашения по делам с участием органов власти в научной литературе сформированы различные позиции. Например, Е.Н. Пименова отмечает, что мировое соглашение не должно противоречить сути производства, вытекающего из административных и иных публичных отношений только в том случае, если материальное законодательство в публичной сфере допускает установление прав и обязанностей сторон по воле участников правоотношения. Кроме того, допустимость мирового соглашения, по ее мнению, обусловлена наличием полного соответствия императивным предписаниям закона, когда такое соглашение не изменяет существующего между сторонами правоотношения, а лишь констатирует его бесспорность [1, с. 20].

Отказ от допустимости мирового соглашения, заключаемого органами власти, как отмечает Е.В. Храмова, свидетельствует о явной дискриминационности такого подхода. Следует согласиться с тем, что понятие «мировое соглашение» носит деперсонифицированный характер, так как применимо как к частноправовым спорам, так и к спорам, возникающим из публичных правоотношений, ввиду чего нет необходимости во введении понятий, раз-

граничивающих «мировое соглашение» по гражданско-правовым спорам и «соглашение» по публично-правовым, а, наоборот, в целях устранения юридической казуистики следует использовать единый термин «мировое соглашение» [2, с. 24].

Однако данные обстоятельства затрагивают только производство, вытекающее из административных и иных публичных отношений. Считаем, что вопрос о допустимости заключения мирового соглашения по делу с участием органа власти, заявляющего требования в порядке ст. 53 АПК РФ, шире административного производства и подлежит рассмотрению в целом в рамках арбитражного судопроизводства, так как публичные интересы могут быть предметом защиты в исковом производстве, производстве, возникающем из публичных правоотношений, а также производстве по отдельным категориям дел, включая особое производство, производство по делам о несостоятельности (банкротстве).

В научной литературе отмечается, что «понятие «мировое соглашение» носит универсальный характер, так как оно применимо как к частноправовым спорам, так и к спорам, возникающим из публичных правоотношений». Т.А. Григорьева и Е.В. Храмова отмечают: «Для споров, возникающих из публичных правоотношений, мировым соглашением будет являться любое соглашение, согласно которому стороны на взаимовыгодных условиях в пределах предоставленных им полномочий ликвидируют спор, что влечет прекращение производства по делу» [3, с. 19].

Именно поэтому проблематика заключения мирового соглашения органами государственной власти и органами местного самоуправления несет в себе вопросы допустимости такого соглашения, его условия с точки зрения защиты публичных интересов в зависимости от вида производства. Так, согласно ч. 2 ст. 139 АПК РФ мировое соглашение может быть заключено по любому делу, если иное не предусмотрено АПК РФ и иным федеральным законом. Мировое соглашение не может нарушать права и законные интересы других лиц и противоречить закону, что установлено в ч. 3 указанной статьи.

Общие условия допустимости мирового соглашения с точки зрения прав и законных интересов других лиц в литературе связывают со следующим: «Поскольку предметом мирового соглашения является распоряжение правами в рамках конкретного материального правоотношения, то стороны могут распорядиться только тем, что им принадлежит. Если же условиями мирового соглашения затрагиваются права иных, нежели стороны, лиц, то такое мировое соглашение не может быть утверждено судом, поскольку стороны выходят за рамки своих полномочий и решают вопрос о правах и обязанностях лиц, не принимающих участие в совершении этого распорядительного действия» [4].

На наш взгляд, такое толкование исключает возможность заключения мирового соглашения по делам, связанным с защитой публичных интересов органами государственной власти и органами местного самоуправления. Данная позиция, по нашему представлению, является неверной, так как орган власти, участвуя в арбитражном споре по делу о защите публичных интересов, уже

наделен полномочиями по представительству широкого круга интересов. В связи с этим арбитражным судом должна быть дана дополнительная оценка мирового соглашения на предмет того, направлено ли оно на защиту публичных интересов, устранен ли факт их нарушения, который послужил одним из оснований обращений органа власти в порядке, предусмотренном ст. 53 АПК РФ.

Кроме того, полагаем допустимым применение правила, определенного в практике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенного в п. 17 постановления Пленума указанного суда от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». Данный пункт связан с сущностью экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, где отмечено следующее: «Согласно ст. 190 АПК РФ экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами по правилам, установленным в главе 15 АПК РФ, путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не установлено федеральным законом» [5].

Вместе с тем представляется целесообразным предусмотреть возможность заключения мировых соглашений по делам, связанным с защитой публичных интересов, на основаниях, предусмотренных нормами материального права. По мнению Т.А. Григорьевой и Е.В. Храмовой, «такая регламентация необходима в тех отраслях права, под регулирующее воздействие которых подпадает право, с которым связано мировое соглашение, приводя в качестве примера отрасль налогового права и главный его регулятор — НК РФ» [3, с. 22].

Отдельные особенности, связанные с заключением мирового соглашения по спорам, затрагивающим публичные интересы, отмечены в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18 июля 2014 г. № 50: «Мировые соглашения могут заключаться органом, осуществляющим публичные полномочия, по делам об оспаривании его ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия), по делам о взыскании обязательных платежей и санкций» [6].

В то же время, признавая допустимость мирового соглашения по указанным категориям дел, судебная практика не признает правомерности мирового соглашения по делам об административных правонарушениях. К.О. Тотьев полагает: «По смыслу содержащейся в главе 15 АПК РФ ч. 2 ст. 138 предметом мирового соглашения выступает спор сторон исходного правоотношения, который они могут урегулировать с помощью такого соглашения, а не фактическое и юридическое прекращение или предотвращение спора. Иными словами, предметом мирового соглашения служат основанные на противоречии интересов отношения между сторонами, которые изменяются или устраняются с помощью мирового соглашения. Их не следует смешивать со спорными (исходными) или возникающими на основе мирового соглашения правоотношениями. Такая трактовка

предмета мирового соглашения отличается от принятого в гражданском законодательстве понимания предмета (объекта) договора, хотя п. 9 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18 июля 2014 года № 50 и провозглашает подчиненность мирового соглашения общим нормам гражданского права о договорах. Действительно, в гражданском законодательстве и доктрине предмет договора определяется в зависимости от цели (типа или вида) договора и сводится к имуществу, действию или бездействию» [7].

В отношении искового производства процессуальное законодательство не устанавливает прямых запретов на заключение мирового соглашения по делам, связанным с защитой публичных интересов органами власти, за исключением ограничений, указанных для всех категорий дел. Так, мировое соглашение может быть заключено по любому делу, если иное не предусмотрено АПК РФ и иным федеральным законом, оно не может нарушать права и законные интересы других лиц и противоречить закону.

Полагаем, что на рассмотрение дел по обращениям органов власти в защиту публичных интересов может распространяться положение постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» о том, что дело, производство по которому возбуждено на основании заявления прокурора, может быть окончено заключением мирового соглашения при условии участия в нем всех заинтересованных лиц, в том числе прокурора.

Учитывая специфику ст. 53 АПК РФ, полагаем, что мировое соглашение по делу, связанному с защитой публичных интересов, допустимо, если федеральный закон, уполномочивающий орган власти на обращение за защитой публичных интересов, не исключает заключение мирового соглашения, и если заключение мирового соглашения приведет к устранению нарушений публичных интересов, послуживших предпосылкой для обращения в арбитражный суд на основании п. 3 ст. 53 АПК РФ. Представляется, что мировое соглашение в данном случае может подтверждать императивно установленные права и обязанности, связанные с обеспечением публичных интересов.

Рассмотрим особенности примирительных процедур по делам о защите публичных интересов на основании обращения органов государственной или муниципальной власти в рамках рассмотрения арбитражными судами дел о несостоятельности (банкротстве). В соответствии со ст. 225 АПК РФ «по делам о несостоятельности (банкротстве) может быть заключено мировое соглашение в соответствии с федеральным законом, а также допускаются иные примирительные процедуры, предусмотренные главой 15 АПК РФ и другими федеральными законами, регулирующими вопросы несостоятельности (банкротства)» [8].

Статья 150 указанного Закона предусматривает возможность заключения мирового соглашения должником, его конкурсными кредиторами и уполномоченными органами на любой стадии рассмотрения арбитражным судом

дела о банкротстве. При этом мировое соглашение вступает в силу для всех лиц, участвующих в мировом соглашении, с даты его утверждения арбитражным судом и является для них обязательным [9, с. 4190].

Законом определены особенности участия уполномоченного органа, выступающего в защиту публичных интересов, которые выражаются в необходимости получения согласия уполномоченного органа на включение в текст мирового соглашения положения о прекращении обязательств должника путем предоставления отступного, обмена требований на доли в уставном капитале должника, акции, конвертируемые в акции облигации или иные ценные бумаги, новации обязательства, прощения долга или иными предусмотренными федеральным законом способами, а также положения об изменении сроков и порядка уплаты обязательных платежей, включенных в реестр требований кредиторов. При этом такое мировое соглашение не должно нарушать права иных кредиторов, требования которых включены в реестр требований кредиторов [9].

В качестве выводов отметим, что применительно к защите публичных интересов органами власти в арбитражных судах наиболее допустимой примирительной процедурой является заключение мирового соглашения как процедура, позволяющая с наибольшей точностью соблюсти баланс интересов. При заключении мирового соглашения по делам, связанным с защитой публичных интересов органами государственной власти и органами местного самоуправления в порядке, предусмотренном ст. 53 АПК РФ, необходимо соблюдение ряда условий. Во-первых, заключение мирового соглашения не должно противоречить федеральному закону. Во-вторых, заключение мирового соглашения допустимо, если устранено нарушение публичных интересов, указанное в обращении органа власти. В-третьих, мировое соглашение не может нарушать права и законные интересы других лиц.

Анализируя эти условия в совокупности, полагаем, что заключение мирового соглашения по делам, связанным с защитой публичных интересов органами власти в порядке, установленном ст. 53 АПК РФ, не должно причинять вред публичным отношениям, и органы, заключающие такое соглашение, не должны выходить за пределы своих полномочий.

В качестве результата исследования предлагается дополнить содержание ст. 53 АПК РФ допустимостью мирового соглашения по делам, связанным с защитой публичных интересов, на следующих условиях: если заключение мирового соглашения не противоречит АПК РФ и федеральному закону; если устранено нарушение публичных интересов, указанное в обращении органа власти; если мировое соглашение не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Библиографический список

1. *Пименова Е.Н.* Проблема соотношения частных и публичных интересов в российском арбитражном процессуальном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.
2. *Храмова Е.В.* Защита публично-правовых интересов в арбитражном процессе (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

-
3. Григорьева Т.А., Храмова Е.В. Мировое соглашение по спорам, затрагивающим публично-правовые интересы: современные проблемы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 8.
 4. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.В. Яркова. М., 2011 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
 5. О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 дек. 2002 г. № 11 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
 6. О примирении сторон в арбитражном процессе: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18 июля 2014 г. № 50 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
 7. Тотьев К.О. Содержание мирового соглашения с участием антимонопольного органа // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
 8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 1 мая 2016 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30.
 9. О несостоятельности (банкротстве): Федер. закон от 26 окт. 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 29 дек. 2015) // СЗ РФ. 2002. № 43.