

# Процессуальный порядок защиты интересов государства в сфере гражданской юрисдикции

Е.В. Михайлова

доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник, исполняющий обязанности заведующего сектором процессуального права Института государства и права Российской академии наук (г. Москва)

Екатерина Владимировна Михайлова, e.v.mihailova@bk.ru

Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ) четко определен круг субъектов гражданского права. К ним, кроме граждан и юридических лиц, отнесены Российской Федерации, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (ч. 1 ст. 2 ГК РФ). Участвуя в гражданских правоотношениях, они имеют равные со всеми прочими их участниками права (ст. 124 ГК РФ). В случае возникновения правового конфликта в рамках гражданского правоотношения участвующие в нем лица могут прибегнуть к реализации своего конституционного права на судебную защиту (ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации). Таким образом, субъекты гражданского права «трансформируются» в субъектов гражданского процессуального и арбитражного процессуального права (в зависимости от отраслевой природы спорного материального отношения).

Для обращения с исковым заявлением к государственному суду не требуется соблюдение каких-либо условий. По большому счету лицо может и государственную пошлину не оплатить, и досудебный порядок урегулирования спора не соблюсти – в любом случае его заявление будет зарегистрировано и рассмотрено. Однако, для того чтобы производство по заявлению требованию было возбуждено, требуется

наличие законодательно закрепленных оснований и выполнение требуемых законом условий. В этом заключается разработанная профессором М.А. Гурвичем теория права на иск и права на предъявление иска. Как он указывал, «широкая возможность обращения к суду не означает, что любая претензия может стать предметом разбирательства и решения суда»<sup>1</sup>.

Особую сложность представляет решение вопроса о порядке, основаниях и условиях возбуждения судопроизводства по гражданско-правовому требованию, заявленному от лица государства. Являясь политико-правовым институтом, реализующим верховную власть в обществе, государство нельзя идентифицировать ни как юридическое лицо, ни как организацию. По справедливому утверждению Н.М. Коркунова, «действительная отличительная особенность государства это то, что оно одно осуществляет самостоятельно принудительную власть»<sup>2</sup>.

Правовой статус государства как субъекта гражданского права и, соответственно, гражданского правоотношения сложен – являясь обладателем публичной власти, государство с большой долей условности может действовать наравне с другими, частноправовыми, субъектами. Именно об этом писала Т.Е. Абова: «Недостаточно четко решен в ГК вопрос о правовом статусе

<sup>1</sup> Гурвич М.А. Избранные труды. Краснодар: Совет. Кубань, 2006. С. 64.

<sup>2</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 293–294.

се государства как участника гражданско-правовых отношений. ... Обладая властью, органы государства могут создавать и создают преимущества для себя как участника этих отношений. ... недостаточно провозгласить равенство государства и других лиц в гражданско-правовых отношениях. Необходимо еще предусмотреть гарантии этого равенства»<sup>3</sup>. О.Е. Кутафин также указывал, что «признавая публично-правовые образования субъектами гражданского права, нельзя не учитывать особенности их статуса, связанные с обладанием ими публичной властью, позволяющей им часто самим определять правопорядок в целом, включая и случаи, а также пределы собственного участия в гражданских правоотношениях»<sup>4</sup>.

Если в суд с исковым заявлением обращается гражданин, то при наличии всех необходимых оснований и соблюдении условий он становится в деле истцом. При этом суд исходит из предположения о его связи со спорным материальным правоотношением и наличии у него личной заинтересованности в деле. Но государство не может лично обратиться к суду – все действия в его интересах совершают уполномоченные органы государственной власти. На первый взгляд в случае предъявления искового заявления органом государственной власти истцом в деле следует автоматически признавать государство в целом. Однако не все так просто.

Согласно статье 2 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) арбитражное судопроизводство нацелено на защиту прав лиц, осуществляющих предпринимательскую или иную экономическую деятельность, прав и законных интересов Российской Фе-

дерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц. Как видно, органы государственной власти, местного самоуправления и даже должностные лица могут занимать в арбитражном судопроизводстве самостоятельный правовой статус стороны, поэтому суду, арбитражному суду необходимо иметь в распоряжении четкий критерий решения вопроса об определении надлежащего истца в делах, возбужденных публично-правовыми образованиями и должностными лицами.

Как верно отмечают авторы, «особенность правоспособности государства проявляется еще в том, что оно чувствует в имущественных правоотношениях с целью решения задач публичной власти»<sup>5</sup>. По мнению выдающегося процессуалиста М.С. Шакарян, «основанием вступления в дело органов государственного управления является их заинтересованность в защите прав и интересов граждан и государства, вытекающая из компетенции того или иного органа государственного управления»<sup>6</sup>. Однако органы государственной власти могут действовать в гражданских правоотношениях и от собственного имени, реализуя собственные имущественные права. Сторонником теории наличия у государственного органа собственного, отличного от интересов государства, интереса являлся профессор Р.Е. Гукасян. Он прямо указывал, что «у государственного органа есть и свой собственный интерес»<sup>7</sup>.

Компетенция органов государственной власти включает как полномочия по осу-

<sup>3</sup> Абова Т.Е. Избранные труды. Гражданский и арбитражный процесс. Гражданское и хозяйственное право. М.: Статут, 2007. С. 891.

<sup>4</sup> Кутафин О.Е. Российская федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 46.

<sup>5</sup> См. Манукян А.Р., Кириллова Е.А. Концепция правосубъектности государства в гражданских правоотношениях // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 96.

<sup>6</sup> Шакарян М.С. Избранные труды. СПб.: Издательский Дом Р. Асланова «Юридически центр», 2014. С. 451.

<sup>7</sup> Гукасян Р.Е. Избранные труды по гражданскому процессу. М.: Проспект, 2008. С. 417.

ществлению гражданских прав и законных интересов государства и его субъектов, так и полномочия по реализации их собственных субъективных прав. В силу этого для определения стороны в деле суду, арбитражному суду нужно исходить из того, какого рода компетенцию – собственную или государственную – в деле реализует орган публичной власти. Если органом государственной власти реализуются властные полномочия, то спорное материальное правоотношение следует идентифицировать как публично-правовое и рассматривать его в рамках специальной процессуальной формы – административного судопроизводства или производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, даже если предметом спора выступают имущественные требования. Как прямо закреплено в части 3 статьи 2 ГК РФ, к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. Например, общество с ограниченной ответственностью обратилось в Арбитражный суд города Москвы с иском к Российской Федерации в лице Федеральной службы судебных приставов о взыскании убытков. Решением Арбитражного суда города Москвы, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного суда, бездействие судебного пристава-исполнителя признано незаконным. Интересно, что Арбитражный суд Московского округа, рассматривая кассационную жалобу, поданную обществом с ограниченной ответственностью, указал, что «убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий

(бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. При этом обязанность по доказыванию наличия элементов гражданско-правовой ответственности лежит на истце»<sup>8</sup>. В этом случае, очевидно, арбитражные суды сочли спор гражданско-правовым, поскольку возложили обязанность доказывания факта причинения имущественного вреда действиями пристава-исполнителя на самого заявителя, в то время как в соответствии с частью 3 статьи 189 АПК РФ бремя доказывания законности и обоснованности оспариваемых решений и действий (бездействия) органов публичной власти возлагается на эти органы. В силу этого постановления арбитражных судов являются, на мой взгляд, незаконными, поскольку существенным образом нарушают арбитражное процессуальное законодательство. Как указал Пленум Верховного Суда Российской Федерации, «решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению»<sup>9</sup>.

Таким образом, решая вопрос о возбуждении производства по гражданскому делу с участием публично-правового образования, суд, арбитражный суд должны исходить из двух критериев:

<sup>8</sup> См. постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 7 февраля 2024 года по делу № А40-241537/2022. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/2RzdUS5u4OQI/> (дата обращения: 01.08.2024).

<sup>9</sup> См. пункт 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 23 (в редакции от 23 июня 2015 года) «О судебном решении». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_45640/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45640/) (дата обращения: 01.08.2024).

- соотношение правовых статусов спорящих субъектов;
- принадлежность нарушенного или оспоренного права или законного интереса (юридической заинтересованности в деле).

Если публично-правовое образование в спорном материальном правоотношении занимает властное положение по отношению к другому его участнику, то дело имеет публично-правовой характер и в зависимости от отраслевой принадлежности объекта судебной защиты должно рассматриваться либо в административном судопроизводстве, либо в арбитражном судопроизводстве по правилам производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений и со всеми присущими им процессуальными особенностями.

Если нарушенное или оспоренное гражданское право или законный интерес реализованы публично-правовым субъектом от имени государства, то стороной в деле должно быть признано государство. В случае если публично-правовое образование реализует компетенцию по реализации его собственных гражданских прав и законных интересов, то оно само должно быть наделено статусом стороны. Как уже было отмечено, от имени государства гражданские права и обязанности осуществляют соответствующие органы и должностные лица. В случае их нарушения они обращаются в суд. В этом случае орган государственной власти в гражданском и арбитражном судопроизводстве занимает правовое положение, близкое к статусу законного представителя. Истцом является материально заинтересованный в деле субъект, то есть государство.

Вместе с тем статьей 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) и статьей 52 АПК РФ предусматривается право прокурора обратиться в суд общей юрисдикции, арбитражный суд с иском в защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав

и законных интересов государства. В связи с этим возникает вопрос: как суду следует определять надлежащего заявителя по делу? Может сложиться ситуация, когда орган государственной власти не видит нарушений общественного (государственного) интереса, а прокурор обнаружил его и обратился в суд. Кроме этого, даже если и прокурор, и орган государственной власти усматривают нарушения прав и интересов государства, то у них может быть разный подход к формированию процессуальной позиции в деле – они могут по-разному пользоваться процессуальными средствами защиты, вести себя в процессе несогласованно. Поскольку решение суда в большой степени зависит от процессуального поведения субъекта, суду необходимо понимать, чьи процессуальные действия – прокурора или органа государственной власти – имеют превалирующее значение и должны быть положены в основу решения суда. Например, орган государственной власти намеревается изменить исковое требование, а прокурор считает правильным оставить его в первоначальном виде. Наконец, вероятна ситуация, когда вынесенное решение по делу устроит, например, орган государственной власти, а прокурор подаст на него представление в суд вышестоящей инстанции. Очевидно, что здесь возможны злоупотребления различного рода. Неурегулированность этого вопроса действующими нормами процессуального законодательства является серьезным «правовым пробелом». В приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» ничего не говорится о необходимости координации правовой позиции прокуратуры с позицией органа государственной власти, полномочного на участие в судопроизводстве в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Содержится лишь указание на то, что прокурорам следует «одновременно с направлением в суд

заявления передавать его копию и необходимые материалы в профильное подразделение (должностному лицу) для обеспечения участия в рассмотрении его судом»<sup>10</sup>.

Представляется, что в силу выполняемой органами прокуратуры функции по надзору за соблюдением законности, прокурор для обращения в суд, арбитражный суд с исковым требованием в защиту прав и интересов государства, его субъектов и муниципальных образований не обязан заручаться согласием на это соответствующего органа государственной власти и местного самоуправления, поскольку нарушение государственных (общественных) интересов может допускаться со стороны или при попустительстве соответствующего органа власти или должностного лица. Аналогичным образом при обращении в суд в защиту прав несовершеннолетнего или недееспособного лица прокурору не требуется согласие на это его законного представителя. По этой причине суд, арбитражный суд не вправе отказать прокурору в принятии искового заявления, поданного в интересах государства, основываясь на том, что оно подано лицом, не имеющим на это полномочий (ст. 134 ГПК РФ).

Орган государственной власти, местного самоуправления, являющийся участником спорного материального правоотношения, безусловно, должен быть привлечен к участию в деле, однако в этом случае не урегулирован его процессуальный статус. Поскольку стороной в деле выступает государство в целом, его орган, непосредственно участвовавший в реализации нарушенного или оспоренного права, законного интереса, фактически и является его «воплощением». Однако это означает, что «процессуальный приоритет» имеет именно его воля, ведь если прокурор, например, отказывается от поданного им заявления,

то рассмотрение дела продолжается, если на его прекращение не согласен истец.

Думается, что указанные вопросы необходимо проработать и закрепить в действующих нормах процессуального законодательства. При этом целесообразно предусмотреть высокую степень процессуальной активности суда, арбитражного суда, которые при рассмотрении дел о защите прав и интересов государства в сфере гражданской юрисдикции должны руководствоваться принципом «объективной истины», в необходимых случаях по собственной инициативе собирать доказательства в целях правильного и своевременного рассмотрения дела, выходить за пределы доводов и требований сторон. Прокурор в силу выполняемых им функций вправе обратиться с исковым заявлением в интересах государства в любой момент в пределах общего срока исковой давности, исчисляемого с момента, когда прокуратуре стало известно о нарушении государственных (общественных) интересов. И прокурор, и уполномоченный орган власти в делах рассматриваемой категории должны выступать в едином статусе – истца в деле. При этом в случае расхождения их процессуальных позиций суду в интересах законности следует по собственному усмотрению принимать меры для наиболее эффективной защиты интересов государства и общества.

#### ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ \*

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ.

2. Конституция Российской Федерации : принятая 12 декабря 1993 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования

<sup>10</sup> Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11 января 2021 года № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» (в редакции от 19 октября 2022 года). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_374371/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374371/)

\* Также в статье автором приведены дела, рассмотренные судами высших и региональных инстанций, доступ к которым, а также к указанным в перечне документам можно получить из любой поисковой системы, если не указано иное.

по проекту Конституции Российской Федерации» (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года).

3. Гурвич М. А. Избранные труды. Краснодар : Совет. Кубань, 2006. 672 с.

4. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. 430 с.

5. Абова Т. Е. Избранные труды. Гражданский и арбитражный процесс. Гражданское и хозяйственное право. М. : Статут, 2007. 1134 с.

6. Кутафин О. Е. Российская федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 46–54.

7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ.

8. Манукян А. Р., Кириллова Е. А. Кон-

цепция правосубъектности государства в гражданских правоотношениях // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 94–98.

9. Шакарян М. С. Избранные труды. СПб. : Издательский Дом Р. Асланова «Юридически центр», 2014. 880 с.

10. Гукасян Р. Е. Избранные труды по гражданскому процессу. М. : Проспект, 2008. 480 с.

11. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ.

12. Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11 января 2021 года № 2 : в редакции от 19 октября 2022 года. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_374371/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374371/) (дата обращения: 02.08.2024).

\* \* \*

*Продолжение. Начало на с. 75*

- 9) формирование эксклюзивного комьюнити (взаимодействие с соседями по зданию, формирование собственного социального круга);
- 10) минимизация городского шума и суеты (отстраненность от шума и динамики улиц, спокойная атмосфера внутри здания).

Исследование компании «Сумма элементов» показало, что покупателей квартиры в небоскребе главным образом привлекает наличие всей необходимой инфраструктуры прямо в здании – ее указали 46,7% респондентов. Панорамный вид с высоты оказался важен для 43,5% участников опроса, развитые общественные пространства – для 37,2%. Возможность выгодно инвестировать привлекла 31,8% желающих приобрести жилье в небоскребе.

Застойщикам важно учитывать эти приоритеты при проектировании и строительстве высотных жилых комплексов. Большое значение имеют и такие факторы, оказывающие влияние на принятие решения, как повышенная безопасность (28,9%), статусность (25,1%), удобное расположение (22,7%), формирование эксклюзивного комьюнити (21,4%), передовые инженерные системы (18,3%) и энергоэффективность с экологичностью (16,5%).

Интересны и гендерные различия в мотивации выбора небоскребов для проживания: женщины (48,2%) чаще мужчин (45,2%) отмечают собственную инфраструктуру здания, мужчины же больше внимания, чем женщины, уделяют панорамному виду с высоты (46% против 41,1%). Большее предпочтение женщины отдают развитым общественным пространствам (41,3% против 33,1%). Мужчины (37,5%) чаще женщин (26,1%) рассматривают покупку квартиры в небоскребе как инвестицию, подчеркивая важность высокой ликвидности. Также для мужчин важнее фактор безопасности (31,7% против 27,7%) и статусность (28,6% против 21,5%).

Разбивка результатов по возрастным группам показывает определенные тенденции в предпочтениях покупателей. Так, у молодежи (18–35 лет) повышен интерес к собственной инфраструктуре и развитым общественным пространствам, она ценит комфорт и активный отдых. С возрастом растет значение инвестиционной привлекательности и повышенной безопасности, а интерес к панорамному виду и статусу небоскреба снижается в старшей

*Окончание на с. 112*