Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Смагина Елена Сергеевна

ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОМ ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

Диссертация на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук, профессор
Афанасьев Сергей Федорович

Саратов – 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 4

РАЗДЕЛ I. ОСНОВАНИЯ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ (СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД) 25

ГЛАВА 1. ИНТЕРЕС КАК ПРЕДМЕТ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ 25
1.1. Категория «интерес» в трактовке гуманитарных наук 25
1.2. Законный (охраняемый законом) интерес как правовая категория 34
1.3. Классификация интересов. Теоретические подходы к определению понятия «государственный» интерес 42
ГЛАВА 2. ПРЕДПОСЫЛКИ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ 56
2.1. Государственный интерес как предмет судебной защиты 56
2.2. Теоретические подходы к определению правоспособности государства. Предпосылки выделения интересоспособности государства 67
2.3. Система особенностей участия государства в цивилистическом процессе 82
ГЛАВА 3. ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ 90
3.1. Непосредственная и опосредованная формы участия государства в цивилистическом процессе 90
3.2. Участие государства в цивилистическом процессе через его органы (непосредственное участие) 98
3.3. Защита прокурором интересов государства в цивилистическом процессе 117
3.4. Участие в процессе государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ 128

РАЗДЕЛ II. ПОРЯДОК УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ (ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД) 138

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЦИВИЛИСТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ДЕЛАХ С УЧАСТИЕМ ГОСУДАРСТВА 138
1.1. Компетенция судов по делам с участием государства 138
1.2. Субъектный состав дел с участием государства 152
1.3. Представительство в делах с участием государства 167
1.4. Судебные расходы в делах с участием государства 171

1.5. Судебные извещения и вызовы в делах с участием государства..... 180
1.6. Процессуальные сроки по делам с участием государства..... 192
1.7. Доказывание и доказательства в делах с участием государства..... 200

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ ДЕЛ С УЧАСТИЕМ ГОСУДАРСТВА..... 216
2.1. Предъявление требований в делах с участием государства 216
2.2. Принятие обеспечительных мер в делах с участием государства 224
2.3. Заключение мирового соглашения в делах с участием государства .. 232
2.4. Явка в судебное заседание в делах с участием государства..... 249
2.5. Применение упрощенного производства в делах с участием государства 254
2.6. Обжалование судебных постановлений по делам с участием государства 269

ГЛАВА 3. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ДЕЛ С УЧАСТИЕМ ГОСУДАРСТВА 276
3.1. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел, возникающих из вещных правоотношений с участием государства 276
3.1.1. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел об истребовании государственного имущества из чужого незаконного владения..... 276
3.1.2. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел о наследовании государством выморочного имущества 289
3.1.3. Дела о признании права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь 300
3.2. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел, возникающих из обязательственных правоотношений с участием государства 308
3.2.1. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами 308
3.2.2. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел, возникающих из договорных отношений государства 331
3.2.3. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел, предусматривающих субсидиарную ответственность государства по обязательствам созданных им юридических лиц 346

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 350

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ.. 354

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Роль государства в современном обществе определяется двумя противоположными гносеологическими тенденциями, одна из которых отражает стремление отмежеваться от характерного для советского периода тотального господства государства и приоритета его интересов, другая – осознание насущной необходимости использования государственных механизмов для полноценного развития общества. Современные постреформенные юридические исследования в значительной степени основывались на различии и противопоставлении интересов человека, общества и государственных интересов, что было связано со своего рода исторической рефлексией, стремлением к преодолению перегибов и недостатков советской государственности. Однако потребности развития общества за почти тридцатилетний современный период, задачи укрепления экономической и социальной базы, обеспечения безопасности и обороноспособности, достойной жизни и воспроизводства нации неминуемо обозначили перед наукой необходимость поиска взаимодействия, баланса государственных и общественных интересов, интересов индивида на новой основе.

Социально-экономические реалии заставляют признать государство важнейшим участником не только публичных, но и частных правоотношений. Роль государства в последних возрастает, в том числе и благодаря представлениям самого российского общества о коллективизме и социальной направленности экономической деятельности, предполагающей активное привлечение частных лиц к использованию ресурсов и иных объектов государственной собственности, расходованию бюджетных средств, сочетающееся с повышенной ответственностью государства. Одновременно расширяется сфера общих для всех граждан имущественных интересов,

которые могут быть реализованы и защищены исключительно посредством участия государства в частноправовых отношениях.

Правовые формы включения государства в имущественный оборот способны отражать изменившиеся потребности реализации всех групп интересов на основе их взаимодействия, взаимовлияния, а не противопоставления, лишь при новом, адекватном и сбалансированном понимании положения государства как участника этого оборота. Постулируемые равные начала вступления государства в гражданские правоотношения (ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации) при одновременном признании особого статуса этого субъекта, сохраняющего властные полномочия, перестают на современном этапе полностью отвечать обозначенным потребностям социально-экономического развития. Они не имеют потенциала быть последовательно проведенными через все отраслевое (включая публично-правовое) законодательство в связи с особенностями функционирования органов государства, не применяются на практике в силу очевидной разницы управленческих, организационных, ресурсных, информационных возможностей государства и иных субъектов, не согласуются и с этическими представлениями о справедливости – забываются в случае возникновения необходимости спросить с государства больше как с больше имеющего и в итоге приводят к результату, прямо противоположному ожидаемому, – нарушению ключевого постулата о равенстве субъектов гражданских правоотношений.

Преодоление назревшего противоречия видится в формировании теоретического подхода и соответствующей системы взаимоувязанных норм материального и процессуального права, определяющих участие государства в имущественных правоотношениях и защиту его интересов в этой сфере в суде. Подхода, направленного не на отбрасывание особенностей государства, не вписывающихся в гражданско-правовые конструкции, а на их констатацию и создание всеобъемлющей системы гарантий для иных субъектов в

реализации и защите своих интересов, сталкивающихся с интересами государства.

Указанная доктринальная и нормативная система в качестве неотъемлемого элемента должна включать разработку и оформление основных процессуальных особенностей участия государства в цивилистическом процессе, исходя из общецелевых установок на необходимость обеспечения действительного и действенного баланса интересов в материальных и процессуальных правоотношениях.

Практическая потребность в систематизации процессуальных норм, определяющих особенности участия государства в цивилистическом процессе, продиктована, прежде всего, необходимостью повышения эффективности судебной защиты граждан и организаций в спорах с государством. Процессуальные нормы должны обеспечивать реальную возможность для заинтересованных лиц на присущих гражданскому судопроизводству началах состязательности и равноправия отстоять свои интересы в делах с участием государства. Воплощение концепции правового государства в процессе должно базироваться на принципах повышенной ответственности государства за вред, причиненный частным лицам, и ее неотвратимости, при соблюдении принципов равенства и всеобщности судебной защиты. Условия ответственности государства перед частными лицами не должны изменяться в зависимости от полномочий, правовой позиции и даже наличия или отсутствия соответствующего органа государства.

Паритетное значение имеет установление гарантий судебной защиты интересов самого государства; это продиктовано отказом от принципиального противопоставления его интересов – общественным, а также интересам частных лиц. Основное предназначение правового государства, состоящее в воплощении в жизнь и защите интересов всего общества, должно быть подкреплено адекватными, достаточными процессуальными средствами. Средствами, разумно ограничивающими и одновременно обеспечивающими

реализацию социальных функций государства. Опасения относительно использования этих средств государством для защиты интересов, отличных от общих, не должно рассматриваться как определяющий фактор. Напротив, в ранг нормы, основной цели должно быть возведено преследование и защита государством в цивилистическом процессе интересов общественных, приобретающих под воздействием норм права характер публичных. Все процессуальные особенности участия государства в цивилистическом процессе, таким образом, можно будет сопоставлять с действительными целями такого участия, являющимися мерилом запрещенного и дозволенного.

Убеждены, что добиться действительного, а не декларативного решения двух обозначенных задач можно только в рамках дифференциации гражданских процессуальных норм в зависимости от характера спорного правоотношения с участием государства. Комплексный подход способен дать необходимый эффект самоограничения государства в сфере цивилистического процесса, недостижимый ныне при прямом, без каких-либо отчетливых исключений, применении норм гражданского процессуального законодательства в делах с участием государства.

Вышеизложенное предопределяет актуальность темы настоящего исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Основы теоретических представлений о государстве как об особом субъекте гражданских правоотношений были заложены такими учеными, представителями науки гражданского права, как М.И. Брагинский, С.Н. Братусь, А.В. Венедиктов, В.В. Витрянский, А.В. Винницкий, Е.А. Суханов, Ю.Н. Андреев. В трудах указанных авторов определены основные категории, предопределяющее и процессуальные особенности рассмотрения дел с участием государства: цель участия государства в гражданском обороте, формы такого участия, правоспособность государства, статус органов, действующих от его имени.

Исследования законного интереса и его соотношения с субъективным правом представлены в работах В.П. Грибанова, М.А. Гурвича, Д.М. Чечота, А.В. Малько, В.В. Субочева. Ключевыми исследованиями законного интереса как предмета судебной защиты стали труды Р.Е. Гукасяна.

Большинство процессуальных исследований, так или иначе связанных с рассматриваемой тематикой, были посвящены отдельным вопросам, преимущественно проблемам участия не самого государства, а его органов в процессе (М.А. Викут, В.Н. Гапеев, А.А. Добровольский, Р.Ф. Калистратова, Л.В. Туманова, М.С. Шакарян, В.Н. Щеглов). Исключение составляет комплексное монографическое исследование Н.В. Ченцова «Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве», которое, однако, в основном отражает постулаты советской государственности. Среди современных диссертационных исследований, представленных на соискание ученой степени доктора юридических наук, необходимо выделить работы Л.А. Тумановой «Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве (Санкт-Петербург, 2002), Ю.А. Поповой «Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений» (Краснодар, 2002). Внимания заслуживает и диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук С.А. Алехиной «Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе» (Москва, 2001), в которой делается (на основе ранее действовавшего процессуального законодательства) ряд важных теоретико-практических выводов об особенностях участия государства в гражданском судопроизводстве. Указанные труды стали отправной точкой настоящего исследования, в котором, однако, представлен иной, авторский взгляд на рассматриваемые явления и правовые институты.

Существенные социально-экономические и политические преобразования именно последних двух десятилетий, развитие нормотворчества и правоприменительной практики требуют формирования

нового, целостного представления о роли государства как участника цивилистического процесса. Это новое представление должно быть основано на взвешенном, рациональном понимании соотношения и взаимовлияния интересов личности, общества и государства; разработки концепции участия государства в цивилистическом процессе, обеспечивающей реальную состязательность и равноправие, эффективную судебную защиту всех групп интересов при их столкновении.

Исходя из этого, формулируются следующие **цели и задачи исследования**. Цель – разработка современной концепции участия государства в цивилистическом процессе. Для достижения указанной цели выделены следующие задачи исследования:

– выявить основания участия государства в цивилистическом процессе;

– сформировать систему особенностей применения основных положений цивилистического процесса в делах с участием государства;

– определить особенности порядка рассмотрения и разрешения дела с участием государства;

– провести теоретико-практический анализ наиболее распространенных и репрезентативных категорий дел с участием государства в цивилистическом процессе.

Объект исследования – отношения, возникающие при применении материально-правовых и процессуально-правовых норм, отражающих особенности защиты государственного интереса при участии государства в цивилистическом процессе.

Предметом исследования являются нормы гражданского процессуального, арбитражного процессуального законодательства, законодательства, регулирующего административное судопроизводство (в сравнительном аспекте), а также нормы материального, гражданского права.

Методология и методы исследования. Методологическую основу исследования составляют как общенаучные методы познания, включая диалектический метод, сравнительно-исторический, сравнительный,

экспериментальный, метод синтеза и анализа, так и используемые преимущественно в юридических исследованиях, в том числе процессуальных: формально-юридический, сравнительно-правовой, метод юридического конструирования. В работе использован общесистемный и функциональный подход к анализу процессуально-правовых конструкций и норм.

Теоретической основой исследования стали разработки дореволюционного, советского и современного периода по общей теории права, теории гражданского права, теории гражданского и арбитражного процесса таких ученых, как Т.Е. Абова, С.Ф. Афанасьев, Д.Б. Абушенко, А.Т. Боннер, Е.А. Борисова, С.Н. Братусь, М.И. Брагинский, Е.В. Васьковский, В.В. Витрянский, Д.Х. Валеев, В.П. Грибанов, Р.Е. Гукасян, М.А. Гурвич, Н.Г. Елисеев, Г.А. Жилин, О.С. Иоффе, А.Ф. Клейнман, К.И. Малышев, Е.И. Носырева, И.А. Приходько, В.Н. Протасов, И.В. Решетникова, Т.В. Сахнова, Е.А. Суханов, М.К. Треушников, Л.В. Туманова, М.А. Фокина, Н.В. Ченцов, Н.А. Чечина, Д.М. Чечот, М.С. Шакарян, Г.Ф. Шершеневич, В.М. Шерстюк, И.Е. Энгельман, А.В. Юдин, В.Ф. Яковлев, В.В. Ярков и др.

Нормативной основой исследования стали международно-правовые нормы, нормы российского гражданского, административного, гражданского процессуального, арбитражного процессуального законодательства, законодательства об исполнительном производстве и о третейском разбирательстве.

Э**мпирическую основу исследования** составили международно-правовые соглашения, российские и зарубежные законодательные акты, материальное и процессуальное законодательство дореволюционного периода, проекты законодательных актов, материалы судебной практики.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что на основе проведенного комплексного изучения особенностей государства как субъекта процессуальных правоотношений предложена современная целостная концепция участия государства в цивилистическом процессе в

качестве стороны и (или) третьего лица, которая представляет собой совокупность теоретических положений, направленных на решение научно-практической проблемы, имеющей важное правовое и социально-экономическое значение на современном этапе развития страны.

С учетом выстраиваемой на конституционном уровне новой единой системы публичной власти положения концепции направлены на обеспечение эффективной судебной защиты в цивилистическом процессе общегосударственных и частных интересов в контексте сохранения существующей состязательной процессуальной формы, принципов равенства и равноправия для обеих сторон, принимая во внимание, что одна из них *априори* обладает более широкими властно-дискреционными полномочиями, финансовыми, интеллектуальными, организационными и иными ресурсами.

Концепция включает системообразующие положения, определяющие основания и формы участия государства в цивилистическом процессе, институциональные и функциональные положения, устанавливающие порядок такого участия.

К системообразующим относятся положения концепции о законном государственном интересе как предмете судебной защиты и его соотношении с субъективным правом; о детерминантах предоставления судебной защиты законному государственному интересу в сопоставлении с иными видами интересов; об интересоспособности государства как о способности обладания интересом в материальных и процессуальных правоотношениях; о непосредственной и опосредованной формах участия государства в цивилистическом процессе.

К институциональным и функциональным относятся положения, определяющие особенности компетенции судов, субъектного состава, представительства, судебных расходов, судебных извещений, вызовов, процессуальных сроков, доказывания и доказательств в делах с участием государства, а также предъявления требования, принятия обеспечительных мер, заключения мирового соглашения как результата примирения, явки в

судебное заседание, применения упрощенного производства, обжалования и проверки судебных актов по таким делам.

Научная новизна диссертационного исследования нашла отражение в следующих основных **положениях, выносимых на защиту**:

1. В делах с участием государства в цивилистическом процессе предметом судебной защиты преимущественно выступает законный интерес, а не нарушенное или оспоренное субъективное право, что обусловлено спецификой государства как субъекта материальных и процессуальных правоотношений. Последняя заключается в том, что самому государству принадлежат законные интересы, субъективными правами по реализации которых в большинстве случаев оно наделяет уполномоченные органы и иных лиц, вступающих от его имени в гражданский оборот, сохраняя отдельные права за собой. В случае же нарушения таких интересов государство предоставляет указанным лицам права по обращению в суд за их защитой.

Обеспечению надлежащей направленности судебной защиты, предотвращению подмены, интерпретационного искажения органами и лицами, действующими от имени государства, законных интересов государства будет способствовать самостоятельное выявление судом в ходе процесса законного интереса государства как предмета судебной защиты.

Правильное определение судом законного государственного интереса в ходе разбирательства в качестве предмета судебной защиты должно осуществляться посредством установления правовой сущности такого интереса, юридической формы его закрепления, наличия интересоспособности государства.

2. Под законным интересом государства как предметом судебной защиты в цивилистическом процессе понимается объективно складывающаяся под влиянием общественных интересов потребность в нормальном функционировании институтов государства, в том числе в гражданском обороте, значимость которой обоснованно выделена и отражена

в правовой форме, приобретающая таким образом свойство публичности, на обеспечение которой направлена судебная деятельность.

Обновленные конституционные положения о включении органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему публичной власти предопределили инновационный подход к пониманию законного интереса государства как потребности, реализуемой и защищаемой указанными органами, взаимодействующими в целях наиболее эффективного осуществления взаимосвязанных, консолидированных полномочий, имеющих общегосударственное значение.

3. Для реализации и защиты законных государственных интересов категории правоспособности в материальном и процессуальном праве недостаточно, поскольку от имени государства вступают в соответствующие правоотношения его органы и иные лица, которых оно наделяет субъективными правами; перечень и имманентный состав этих субъективных прав также конструирует государство. Вследствие этого категории материальной и процессуальной правоспособности применительно к самому государству размываются, зачастую сводясь к способности органов, выступающих от его имени, иметь субъективные права. За пределами содержания правоспособности остаются и интересы государства, не отраженные в субъективных правах его органов и иных лиц.

Принадлежность самому государству интереса в материальном правоотношении и интереса в его защите – в правоотношении процессуальном охватывается категорией интересоспособности. Процессуальная интересоспособность позволяет суду верно установить непосредственного обладателя государственного интереса, а также интереса в его защите; выявить сущность интереса; ограничить цели и сферы осуществления субъективных прав для органов и иных лиц, выступающих от имени государства; избежать подмены такими лицами государственных интересов собственными; контролировать реализацию органами их процессуальных прав и

обязанностей для обеспечения должного баланса государственных и частных интересов.

Под процессуальной интересоспособностью государства понимается способность обладать собственным законным интересом к цивилистическому процессу, то есть в предоставлении должной судебной защиты соответствующим материальным гражданско-правовым интересам.

Законный интерес в предоставлении судебной защиты объективирован в субъективном праве на обращение в суд, обладателем которого является государство, что в свою очередь предопределяет наличие у самого государства процессуальной правоспособности, реализуемой посредством наделения органов государства и иных лиц процессуальными правами и обязанностями.

4. Государственный законный интерес должен быть закреплен в правовой форме для предоставления ему судебной защиты. Императивность такой формы служит установлению строгих границ реализации и защиты интересов государства, наделенного властью облекать значимостью любые интересы. Правовая форма обеспечивает определенность, обоснованность, подконтрольность и подчиненность государственных интересов исключительно потребностям общества и его членов.

5. Выделены непосредственная и опосредованная формы участия государства в цивилистическом процессе для защиты своих интересов. Непосредственно государство участвует в цивилистическом процессе через систему уполномоченных органов и иных лиц, действующих от имени государства. Опосредованная форма предполагает участие через создаваемые государством юридические лица, которые сообразно цели их деятельности от своего имени защищают в суде имущественные интересы государства.

Существенными особенностями в рамках непосредственной формы характеризуется участие прокурора в процессе для защиты интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации), публичных интересов (ст. 52 Арбитражного процессуального

кодекса Российской Федерации). Функционал прокуратуры дает ей исключительные возможности выявления действительного законного интереса государства, потребности в его защите в любой области, а также, что наиболее важно, обнаружения действий (бездействия) органов, этому интересу не соответствующих.

6. Предотвращению неверной интерпретации прокурором законного интереса государства, заявлению им неосновательных требований и подмены компетентных органов будут способствовать ограничения вступления прокурора в процесс, к которым должно быть отнесено обязательное указание, помимо прочего, прокурором, в чем именно заключается законный государственный интерес, закрепленный в той или иной правовой форме, причины, по которым он не отстаивается уполномоченными органами.

7. В цивилистической процессуальной доктрине и в рамках отечественного нормативного регулирования участия органов от имени государства в судопроизводстве необходимо последовательно различать понятия и соответствующую терминологию: «государственный орган» и «орган государственной власти». Органами государственной власти являются органы, относящиеся к законодательной, исполнительной или судебной ветвям власти. Органы, не принадлежащие ни к одной из ветвей, определяются как иные государственные органы. Неоднообразное использование терминов ведет к искажению смысла норм, произвольно дифференцирующих наделение тех или иных органов процессуальными правами и обязанностями.

8. Выявлена и аргументирована необходимость формирования на теоретико-практическом уровне системы положений, определяющих порядок участия государства в цивилистическом процессе, направленных на: 1) повышение процессуальных гарантий защиты законных интересов граждан и организаций в спорах с государством; 2) установление процессуальных гарантий защиты отстаиваемых государством законных интересов. В названную систему входят положения, определяющие особенности компетенции судов, субъектного состава, представительства, судебных

расходов, извещений и вызовов, процессуальных сроков, доказывания и доказательств в делах с участием государства, а также предъявления требования, принятия обеспечительных мер, заключения мирового соглашения как результата примирения, явки в судебное заседание, применения упрощенного производства, обжалования и проверки судебных актов в таких делах.

На законодательном уровне эта система положений должна найти отражение в специальных нормах гражданского и арбитражного процессуального законодательства. В перспективе, при условии завершения формирования административной юстиции, с созданием административных судов к их компетенции могут быть отнесены дела, возникающие из гражданских правоотношений с участием государства в качестве стороны и (или) третьего лица, а система особенностей рассмотрения и разрешения этих дел должна быть отражена в законодательстве об административном судопроизводстве.

9. Оптимальной моделью представительства в цивилистическом процессе в делах с участием государства является модель профессионального представительства противоположной стороны, а именно: субъект, не наделенный властными полномочиями, может представлять свои интересы либо самостоятельно, либо через представителя, имеющего высшее юридическое образование. В случае, если у такого субъекта отсутствует представитель, суд по его ходатайству назначает в качестве представителя адвоката.

10. В целях эффективной реализации принципов состязательности и процессуального равноправия сторон цивилистического процесса при внесении изменений в законодательство целесообразно более широко использовать дифференцированный подход к наделению процессуальными правами и обязанностями различных субъектов (государства, юридических и физических лиц), с учетом их материально-правового статуса и возможностей.

Реальная, а не номинальная состязательность в делах с участием государства достигается путем возложения на него дополнительных процессуальных обязанностей: ссылаться в исковом заявлении на нормы права при невозможности изменения судом правовой квалификации; раскрывать доказательства при недопустимости ссылаться на нераскрытые; являться в суд, если явка органа будет признана судом обязательной; использовать цифровые технологии для осуществления коммуникации с судом в ходе процесса.

11. Учитывая общеполезные цели и порядок использования имущества государства и иных публично-правовых образований, при применении обеспечительных мер в отношении таких субъектов судам необходимо исходить из:

– приоритета публичного интереса по требованиям о денежных взысканиях с публично-правового образования; цели применения обеспечительных мер в отношении конкретного государственного или муниципального имущества по таким требованиям нивелируются отсутствием каких-либо препятствий к исполнению публично-правовым образованием решения суда;

– невозможности применения обеспечительных мер по искам к публично-правовым образованиям в отношении имущества, которое может находиться исключительно в государственной или муниципальной собственности;

– недопустимости вмешательства в осуществление государством властно-управленческих полномочий в рамках правоотношений, напрямую не связанных с предметом спора или связанных с ним, но имеющих значение для обеспечения жизненно важных стратегических и (или) повседневных потребностей общества.

12. Аргументировано, что мировое соглашение в делах с участием государства и иных публично-правовых образований может быть утверждено судом, помимо общих, при совокупности следующих условий:

1) заключение соглашений допускается по смыслу материального закона, определяющего порядок владения, пользования и распоряжения государственным, муниципальным имуществом (антимонопольного, приватизационного, бюджетного законодательства, законодательства о контрактной системе и т.д.);

2) к полномочиям органа, предоставленным ему нормативными правовыми актами, регулирующими его деятельность, относится заключение такого рода соглашений, а сам компетентный орган участвует в процессе от лица публично-правового образования;

3) встречные уступки эквивалентны, отражают баланс частных и государственных интересов, не допуская непропорциональное ущемление каждого из них (принимая во внимание возможность как искажения органами законного интереса государства, так и навязывания заведомо невыгодных условий противоположной стороне).

13. Обосновано, что дела с участием государства в цивилистическом процессе не могут рассматриваться в порядке упрощённого производства по причине отсутствия в нем судебного разбирательства с явкой сторон, в котором в полной мере действуют начала состязательности и гласности, всемерное усиление которых способно обеспечить действительную эффективность судебной защиты и контроль со стороны общественности в делах с участием властного субъекта. Кроме того, правила упрощенного производства не применимы к делам с участием государства по причине особенностей субъектного состава и доказывания по таким делам.

14. Потенциально высокая опасность влияния региональных и местных властей на отправление правосудия требует создания дополнительных правовых гарантий независимости судей и состязательности сторон в таких делах не в меньшей степени на уровне проверочных инстанций.

Судоустройственные изменения, связанные с созданием отдельных апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции, способствуют повышению эффективности правосудия в проверочных инстанциях только в

совокупности с судопроизводственными изменениями. Образование указанных судов, обладающих компетенцией только по одной инстанции, имеет особое значение для защиты законного государственного интереса, поскольку предполагает наличие возможности коллегиального рассмотрения дел, применения начал полной апелляции, а также выхода за пределы доводов кассационной жалобы в интересах законности, в частности, при установлении вышестоящей судебной инстанцией искажения действительного государственного интереса.

15. В контексте укрепления гарантий состязательности и равноправия сторон обосновываются необходимые изменения процессуального порядка рассмотрения дел, наиболее распространенных и репрезентативных с точки зрения характера защищаемого законного интереса государства и его непосредственного участия в судопроизводстве.

По делам о взыскании с государства за счет выморочного имущества бремя доказывания отсутствия выморочности (наличие наследников, наследственного дела, отсутствие не давших результата запросов, период времени, прошедшего с момента открытия наследства, и др.) должно возлагаться на публично-правовое образование в лице компетентных органов.

Эффективным средством укрепления состязательных начал, облегчения бремени доказывания истца по делам о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, может являться нормативное установление презумпции существования причинно-следственной связи между противоправным актом, действием и возникшим вредом, доказывать отсутствие которой должен ответчик.

По искам государства и иных публично-правовых образований об истребовании имущества из чужого незаконного владения доказать факт того, что оно может находиться исключительно в государственной, муниципальной собственности, достаточно для удовлетворения иска. Ограничения

виндикации, включая процессуальные последствия истечения срока исковой давности, по этим требованиям не применимы.

В число субъектов, наделенных правом обращения в суд с заявлением о признании права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь в порядке гл. 33 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, должны войти органы, уполномоченные управлять федеральным имуществом и имуществом субъектов Российской Федерации, учитывая наличие объектов, которые не могут находиться в собственности муниципальных образований, не предназначены для реализации ими своих полномочий и не могут ими содержаться.

При рассмотрении дел, связанных с контрактной системой, возможно предъявление требования в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, об оспаривании актов, решений, связанных с назначением и проведением торгов, закреплением их результатов, и одновременное или последующее оспаривание в исковом производстве самого контракта. В этом случае принципиальное значение будет иметь связь основания для оспаривания контракта с незаконностью акта.

Если такая связь будет непосредственной, то порочить контракт можно будет только после решения вопроса о законности акта, решения. Нуллификация акта и спор по контракту возможны параллельно без ущерба для эффективности защиты только в тех случаях, когда основание оспаривания контракта не связано с законностью акта. В большинстве случаев это споры об исполнении контракта.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Результатом проведенного исследования стала разработка основ современной концепции участия государства в цивилистическом процессе.

На основе проведенного анализа сформулированы предложения по совершенствованию ряда норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской

Федерации, а также некоторых материально-правовых норм, непосредственно связанных с реализацией процессуально-правовых институтов. Целостное представление о детерминантах, сути и цели участия государства в цивилистическом процессе, взаимоувязанное с соответствующими материально-правовыми положениями, способствует укреплению гарантий реализации базовых принципов процесса (независимость судей, состязательность, гласность), эффективной защите как частных, так и публичных интересов, отстаиваемых государством при их столкновении, определяет перспективы и направления совершенствования гражданского и арбитражного процессуального законодательства, законодательства иных отраслей права.

Содержащиеся в диссертационном исследовании выводы могут быть использованы в нормотворческой, правоприменительной деятельности, а также стать основой для дальнейших научных исследований.

Выводы и предложения могут быть использованы в преподавании предметов «Гражданское процессуальное право», «Арбитражное процессуальное право».

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», где проведено ее рецензирование и обсуждение.

Основные положения диссертации отражены в монографии. Кроме того, отдельные аспекты анализируемой в настоящем исследовании проблематики рассматривались автором в ряде других работ, опубликованных в сборниках научных статей, а также в ведущих юридических научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук.

Основные теоретические положения, выводы, научно-практические предложения изложены автором также в докладах и сообщениях на научных, научно-практических конференциях различного уровня. В частности, на международной научно-практической конференции «Концепция развития судебной системы и системы добровольного и принудительного исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных, третейских судов и Европейского суда по правам человека» (Сочи, 2007), международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора, заслуженного деятеля науки РФ И.М. Зайцева, «Тенденции развития цивилистического процессуального законодательства и судопроизводства в современной России» (Саратов, 2009), международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)» (Москва, 2010), международной научно-практической конференции «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, 2011), межвузовской научно-практической конференции «Современный российский конституционализм: доктрина и практика» (Ростов-на-Дону, 2011), международной научно-практической конференции «Осуществление гражданского судопроизводства судами общей юрисдикции и арбитражными (хозяйственными) судами в России и других странах СНГ» (Москва, 2012), международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию со дня рождения д.ю.н., профессора, Заслуженного деятеля науки РФ М.А. Викут, «Цивилистический процесс: основные проблемы и тенденции развития» (Саратов, 2012), международной научно-практической конференции «К 20-летию Конституции Российской Федерации. Конституционные права и свободы в Российской Федерации» (Ростов-на-Дону, 2013), научно-практической конференции, посвященной 65-летию юридического факультета РГУ-ЮФУ, «Юридическое образование на юге России: вчера, сегодня, завтра» (Ростов-на-Дону, 2013), международной научно-практической конференции «Юридическая наука и практика: традиции и новации» (Ростов-на-Дону, 2014), международной научно-

практической конференции «Перспективы реформирования гражданского процессуального права» (Саратов, 2015), международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию ЮФУ, «Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики» (Ростов-на-Дону, 2015), IV всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы развития гражданского права и гражданского процесса на современном этапе» (Краснодар, 2016), международной научно-практической конференции «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Саратов, 2016), международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы гражданского процессуального права» (Москва, 2017), всероссийской научно-практической конференции, посвященной 40-летию университета, «Актуальные проблемы развития гражданского права и гражданского процесса» (Краснодар, 2017), международной научно-практической конференции «Перспективы развития гражданского процессуального права» (Саратов, 2017), международной научно-практической конференции «Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики» (Ростов-на-Дону, 2017), V Московском юридическом форуме, панельная дискуссия «Защита общих интересов в гражданском и административном судопроизводстве» (Москва, 2018), V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы развития гражданского права и гражданского процесса» (Краснодар, 2018), VI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы развития гражданского права и гражданского процесса» (Краснодар, 2019), международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» «Права и обязанности гражданина и публичной власти: поиск баланса интересов» (Москва, 2019); международной научно-практической конференции «Перспективы развития гражданского процессуального права» (Саратов, 2019); II международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы развития цивилистического процесса» (Ростов-на-Дону, 2019); ежегодном симпозиуме

журнала «Вестник гражданского процесса» (Казань, 2020); Международной научно-практической конференции «Третьи Абовские чтения» (Москва, 2021); Международной научно-практической конференции «Предмет и принципы гражданского процессуального права» (Москва, 2021); Всероссийских научно-практических процессуальных чтениях с международным участием «Перспективы развития гражданского процессуального права» (Саратов, 2022).

Отдельные положения исследования были реализованы автором в трех заключениях по запросам Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии Конституции Российской Федерации ст. 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, о соответствии Конституции Российской Федерации ст. 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, о соответствии Конституции Российской Федерации ст. 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и ст. 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации; в Коллективном правовом заключении на законопроект Верховного Суда Российской Федерации о внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, а также в индивидуальном заключении на данный законопроект.

Результаты диссертационного исследования используются автором при чтении лекций, проведении практических занятий по учебным дисциплинам «Гражданское процессуальное право», «Актуальные проблемы гражданского процессуального права», «Арбитражный процесс».

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух разделов, каждый из которых содержит три главы, включающих в совокупности двадцать девять параграфов, заключения и списка использованной литературы и источников.

РАЗДЕЛ I. ОСНОВАНИЯ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ (СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД)

ГЛАВА 1. ИНТЕРЕС КАК ПРЕДМЕТ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ

1.1. Категория «интерес» в трактовке гуманитарных наук

Проблематика участия государства в гражданских правоотношениях на протяжении долгого времени является одной наиболее широко обсуждаемых в науке гражданского права[1]. Процессуальные работы в большинстве своем ограничиваются анализом участия в гражданском судопроизводстве органов государства[2].

---

[1] См., например: Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 83-91; Глинка В.И. Проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований // Адвокатская практика. 2009. № 2. С. 14-16; Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 61-77; Гришаев С.П. Государство как участник гражданско-правовых отношений. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2022); Звеков В. Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Хозяйство и право. 1998. № 5. С. 13-19; Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 46-54; Модин Н.А. Муниципальные образования как субъекты гражданских правоотношений в современном российском праве // Российская юстиция. 2011. № 5. С. 60-63; Пятков Д.В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 74-83; Слыщенков В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. 2010. № 6. С. 58-91.

[2] См., например: Бандорина Н.С. Особенности участия в судопроизводстве государственных органов (на примере Министерства образования Саратовской области) // Российский судья. 2008. № 12. С. 19-21; Бандорина Н. Участие органов государственной власти (государственных органов) в гражданском судопроизводстве в контексте конституционного принципа разделения властей // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 6. С. 13-17; Мусабирова Д.А. Обзор практики споров, связанных с резервными фондами исполнительных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации и местных администраций // Финансовое право. 2009. № 11. С. 16-20;

Серьезная полемика о непосредственном отнесении государства, а не его органов, к числу субъектов гражданских процессуальных правоотношений разворачивалась в советский период, но угасла в современной процессуальной науке под воздействием в большей степени декларативных постулатов равенства государства и иных лиц в гражданских правоотношениях.

Учеными-процессуалистами были сформулированы следующие позиции относительно участия государства в гражданских процессуальных правоотношениях в качестве субъекта. Согласно первой позиции, государство не могло быть отнесено к числу субъектов гражданских процессуальных правоотношений[1], либо его роль сводилась к деятельности суда[2]. В соответствии с другой позицией, – возможность участия государства в гражданских процессуальных правоотношениях связывалась только с участием в них государственных органов, реализующих предоставленные им полномочия[3].

И только немногими авторами государство рассматривалось как непосредственный субъект гражданских процессуальных правоотношений[4].

Невоструев А.Г. Об участии государственных органов и органов местного самоуправления в рассмотрении жилищных споров // Законодательство. 2006. № 8. С. 47-51; Бахарева О.А. Участие органов местного самоуправления в гражданском судопроизводстве: учебное пособие / под ред. М.А. Викут. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. 100 с.; Федоренко Н.В., Пипник Т.Д. Обзор практики пересмотра апелляционной инстанцией судебных актов по спорам с участием органов государственного управления и местного самоуправления // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1999. № 11. С. 77-78.

[1] Тараканова Е.М. Участие жилищных органов в советском гражданском процессе. Дис. канд. юрид. наук. М., 1980. С. 114. (Цит. по: Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск, 1989. С. 47).

[2] Елисейкин П.Ф. Предмет и принципы советского гражданского процессуального права: учебное пособие. Ярославль, 1974. С. 34. (Цит. по: Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск, 1989. С. 47).

[3] Шенгелия Р.В. Гражданская правоспособность советского государства// Правоведение. 1984. № 5. С. 87; Викут М.А. Участие финансовых органов в гражданском судопроизводстве // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Калинин, 1985. С. 129-137. (Цит. по: Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск, 1989. С. 48).

[4] Ченцов Н.В. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел об изъятии нетрудовых доходов: автореф. дис. канд. юрид. наук. Саратов, 1983. С. 10-11; Шихова Т.И. Участие органов государственного страхования в гражданском судопроизводстве // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Калинин, 1985. С.

Убеждены, что именно эта точка зрения соответствует реалиям и потребностям развития современного государства. В наиболее общем виде это связано с тем, что все субъекты материального, гражданского права, к которым относятся именно публично-правовые образования (ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)[1]), должны иметь возможность защитить свои интересы и права в суде. Однако признание государства самостоятельным субъектом гражданских процессуальных правоотношений связано далеко не только с обозначенным обстоятельством. Такой подход был бы поверхностным, а констатация факта правоспособности в материальном праве для вывода о наличии таковой в праве процессуальном[2] – явно недостаточной. В этом случае следовало бы признать, что, если законодатель изменит подход к определению круга субъектов материальных правоотношений и отнесет к ним прямо, к примеру, органы государства, публично-правовые образования исчезнут из поля зрения правосудия.

Отнесение государства к числу субъектов гражданского процессуального права определяется, по нашему убеждению, наличием внутренних, составляющих природу такого участия предпосылок, к которым относятся:

1) наличие самостоятельного, обладающего значительными особенностями государственного интереса как предмета судебной защиты;

---

140. (Цит. по: Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск, 1989. С. 48); Алехина С.А. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе. Дис. канд. юрид. наук. Москва, 2001.

[1] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 25 февраля 2022 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2022. № 9 (ч. I). Ст. 1252.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5123.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552; 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5115.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496; 2022. № 41. Ст. 6948.

[2] См.: Алехина С.А. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе. Дис. канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 61-62.

столкновение в процессе и соотношение государственных интересов и интересов частных лиц;

2) принципиальная возможность государства иметь материальные и процессуальные интересы и права; реализация и защита интересов и прав государства лицами, выступающими от его имени;

3) наличие специфических форм и средств такой защиты.

Отправной точкой анализа названных предпосылок будут являться суждения о сущности, понятии и видах интересов.

Категория «интерес» – одна из немногих юридических категорий, демонстрирующих социальную сущность права, его многоаспектную связь с социально-экономическими и историческими явлениями жизни человека и общества. Поэтому изучение понятия интереса правовой наукой традиционно базируется на достижениях других гуманитарных наук – в частности, философии, социологии, экономики, психологии.

Философская мысль обнаруживает различные подходы к пониманию интереса. Аристотель рассматривал интерес как стремление к предполагаемому благу, определяющее всякую деятельность[1], тем самым отходя от платоновского понимания божественного источника любого интереса. В трудах философов древности речь шла как об индивидуальных, так и об общих интересах, выражающих сущность государства[2]. Цицерон, обобщая представления об общем интересе членов государства, рассматривал его уже не как простую совокупность интересов отдельных граждан, а как самостоятельную категорию – «общий правопорядок»[3].

В трактовке философов Нового времени интерес выступал прежде всего как интерес индивида, однако обнаруживалась и неразрывная его связь с интересами отдельных социальных групп, всего общества, государства. Так,

---

[1] См.: Теория государства и права. Хрестоматия: в 2-х томах. Т. 1 / Лазарев В.В., Липень В.В. М., 2001. С. 154; Материалисты Древней Греции. М., 1955.

[2] См.: История политических и правовых учений. Древний мир / отв. ред. В.С. Нерсесянц. М., 1985. С. 279.

[3] См.: История политических и правовых учений. Древний мир / отв. ред. В.С. Нерсесянц. М., 1985. С. 279.

Д. Дидро в «Энциклопедии» трактовал интерес как нечто нужное или полезное для индивида, нации, государства, соответствующее их природе[1]. Гоббс, уподобляя строение государства устройству живого организма, указывал на подчинение интересов и воль всех людей воле единого целого – государства как некоей единой личности, «чья воля на основании соглашения многих людей должна считаться волею всех, с тем, чтобы оно имело возможность использовать силы и способности каждого для защиты общего мира»[2]. К. Гельвеций определял интерес как могущественный и всеобщий стимул, который движет людьми, увлекая их то к пороку, то к добродетели[3]. При этом он указывал на глубинное противоречие личного и общественного интереса, отдавая приоритет последнему, олицетворением которого является государство, вооруженное законом[4].

И. Кант рассматривал интерес как явление, определяющее природу разумного существа – человека. Интерес как удовольствие, которое связано с представлением о существовании предмета, по Канту, приобретает характер «чистого интереса» только тогда, когда сопоставляется с нравственным законом, что, в конечном итоге, отличает человеческие стремления от животных инстинктов. Общая же заинтересованность всех в том, чтобы находиться в «правовом состоянии», является основой существования государства[5].

Г. Гегель рассматривал интерес как содержание влечений, на удовлетворение которых направлена деятельность субъекта[6]. Интересы человека могут быть реализованы только в общности, при этом личные

---

[1] Дидро Д. Собр. соч. Т. VII. М., 1939. С. 214.

[2] Гоббс Т. Основы философии. Часть третья. О гражданине. Философское наследие. Т. 107. М., 1989. С. 331; См. также: Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Философское наследие. Т. 115. М., 1991. С. 133.

[3] Гельвеций К.А. Сочинения: в 2 т., М., 1973. Т. 2. С. 343.

[4] См.: Аверина О.М. Политический интерес как категория социальной философии: автореф. дис. … канд. философ. наук. М., 1999. С. 14.

[5] Кант И. Сочинения. Т. 4. Ч. 1. М., 1965. С. 306; Кант И. Метафизика нравов. Сочинения в 8 т. Т. 6. М., 1994. С. 324.

[6] Гегель Г.Ф. Соч. в 14 т. Т. 3. М., 1958. С. 288. Цит. по: Матейкович М.С. Горбунов В.А. Законные интересы в конституционном праве. М., 2011. С.8.

интересы отдельных людей оказываются самой незначительной из целей, для которых они объединены[1]. Государство рассматривалось им как объективный дух, а сам индивид обладал объективностью, истиной и нравственностью лишь постольку, поскольку он был членом государства.

В марксистской трактовке исходным пунктом в понимании интереса являлась общественная сущность человека; только в рамках общества человек получал возможность развиваться. Критикуя позиции французских философов-просветителей, К. Маркс находил ограниченным их понимание интереса как лишенное реального экономического содержания. В «Святом семействе» К. Маркс и Ф. Энгельс рассматривали интерес как силу, которая «сцепляет друг с другом членов гражданского общества». Интерес порождает взаимоотношения, связи между людьми, только посредством которых он впоследствии и реализуется[2]. Содержанием интереса, таким образом, выступают объективные потребности, порожденные условиями общественного бытия. Интересы класса, нации являются для индивида его собственными интересами, поскольку он является членом этой общности людей. При этом не отрицалось и наличие у индивида личных интересов, но признавался их второстепенный характер по сравнению с классовыми и национальными интересами, выражающими потребности существования и развития классов и наций как целого. Интерес рассматривался Марксом и его последователями как исторически трансформирующаяся в свете смены экономических формаций категория. Интересы классов в присвоении средств и орудий труда обуславливают борьбу за власть[3].

Философские воззрения на сущность интереса человека заложили основу его понимания как категории, непосредственно связанной с мыслительной деятельностью человека, отличной от инстинктов,

---

[1] Гегель Г.Ф. Философия права. Философское наследие. Т. 113. М., 1990. С. 279.

[2] Маркс К. Сочинения: в 30 т. Т. 2: [сентябрь 1844 – февраль 1846 гг.] / К. Маркс, Ф. Энгельс. Изд. 2-е. М., 1955. С. 134.

[3] Маркс К. Сочинения: в 30 т. Т. 3: [1845 – 1847. К. Маркс. Тезисы о Фейербахе. К. Маркс и Ф. Энгельс. Немецкая идеология. Ф. Энгельс. Истинные социалисты; подгот. к печати И. И. Прейс и А. А. Уйбо] / К. Маркс, Ф. Энгельс. Изд. 2-е. М., 1955. С. 47.

потребностей, свойственных иным биологическим существам. Несомненна роль философии и в разграничении понятий индивидуального и общественного, и даже государственного интереса как самостоятельного явления, не сводимого к простой совокупности интересов отдельных лиц. Философские исследования стали основой социологических трактовок данного явления.

В социологии сложилось два основных подхода к пониманию интереса. Ряд исследователей рассматривают интерес как объективное явление[1], другие – только во взаимосвязи с осознанием человеком некой потребности[2]. При этом существование интереса как объективной категории обуславливается складывающимися в обществе конкретными социально-экономическими и историческими условиями, которые рождают потребности, далеко не всегда и не всеми его членами осознаваемые. Формирование интереса, таким образом, не связано с сознанием человека, а вот реализация интересов всегда связана с их осознанием и постановкой конкретных целей деятельности[3].

Реализация интереса представляет собой единство объективного и субъективного и предполагает осознание интереса его носителем, выражающееся в форме стремлений, желаний, мнений, идей, превращающихся в идеальные побудительные силы социальных действий людей[4]. Приведенные позиции базируются на марксисткой теории интереса (что очевидно следует из содержания работ) и призваны утвердить приоритет общих интересов (класса, нации) как объективно складывающихся и не всегда

---

[1] См.: Глезерман Г.Е. Интерес как социологическая категория // Вопросы философии. 1966. № 10. С. 15-26; Гак Г.М. Общественные и личные интересы и их сочетание при социализме // Вопросы философии. 1965. № 4. С. 17-28; Айзикович А.С. Важная социологическая проблема // Вопросы философии 1965. № 11. С. 161-167; Лавриненко В.Н. Интерес как категория исторического материализма // Вестник Московского университета. Серия VIII. Экономика, философия. 1964. С. 64-71.

[2] См.: Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в социологической теории. Л., 1962; Лебедева О.К. Сочетание общественных и личных интересов и всестороннее развитие личности в процессе строительства коммунизма. М., 1964; Кон И.С. Социология личности. М., 1967; Кикнадзе Д.А. Потребность. Поведение. Воспитание. М., 1968.

[3] Глезерман Г.Е. Интерес как социологическая категория. Указ. соч. С. 18-19.

[4] См.: Айзикович А.С. Важная социологическая проблема. Указ. соч. С. 167.

своевременно и верно осознаваемых индивидами, что создает основу для формирования господствующим классом идеологии в борьбе за власть.

Это, по нашему мнению, вовсе не исключает принципиальной верности данных суждений применительно к современным условиям существования общества и государства. Принятое в настоящее время за аксиому, в том числе в юридической литературе, различие интересов личности, общества и государства, постоянный поиск их оптимального соотношения и баланса не может не привести к мысли об объективной сущности интересов социальных общностей, которые не рассматриваются как простая совокупность интересов отдельных их членов. Общественные интересы отражают неизбежное противоречие и противоборство личных интересов, а государственные – общественных и личных[1].

Отсутствие неразрывной связи между осознанием интереса и самим интересом убедительно иллюстрируется примером с малолетними и душевнобольными. Если исходить из того, что без осознания интерес не существует, то следует признать, что дети и лица с нарушениями психики не имеют интересов[2]. В случае с общественными и государственными интересами отсутствие этой связи выражается просто в невозможности определения конкретного субъекта такого осознания коллективного интереса.

В свою очередь, правовые исследования интереса базируются на философской и социологической трактовке данной категории и также обнаруживают разницу в понимании субъективной и объективной составляющей интереса. В ряде работ ученых-юристов интерес предстает в качестве комплексной категории, сочетающей субъективный и объективный аспекты[3]. Интерес объективен в том смысле, что он вытекает из реальных условий и потребностей жизни, необходимость удовлетворения которых заставляет ту или иную личность именно через интересы вступать в

---

[1] Субочев В.В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М., 2008. С. 130.

[2] Гукасян Р.Е. Избранные труды по гражданскому процессу. М, 2008. С.18.

[3] См., например: Грибанов В.П. Интерес в гражданском праве. М., 2001. С.237; Богатырев Ф.О. Интерес в гражданском праве // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 33.

определенные общественные отношения. В то же время интерес неразрывно связан с сознанием субъекта как его носителя, вне которого существуют не интересы, а жизненные условия, из которых они возникают[1]. А.В. Малько и В.В. Субочев, известные исследователи категории интереса в его соотношении с правом на современном этапе, определяют интерес как единство выражения внутренней индивидуальной сущности человека и отражения объективного мира, определяющего его социальный статус, выраженное в осознанной необходимости удовлетворения сложившихся и развивающихся потребностей в рамках существующих общественных отношений[2].

Другие авторы, напротив, подчеркивают объективность интереса, возникновение которого определяется условиями жизни субъекта и его потребностями. Так, Д.М. Чечот писал: «Социальные интересы формируются под воздействием объективных условий и наполняются объективным содержанием. Процесс же осознания интересов и их реализация носит субъективный характер…»[3].

Полагаем, что преобладание объективной и субъективной составляющей интереса напрямую зависит от его вида. В большой степени испытывают влияние сознания интересы человека, обладающего свободой воли, целеполаганием, наконец, эмоциями. В меньшей – коллективные интересы, которые в своем развитии превосходят простую сумму интересов индивидов, нивелируя те различия индивидуальных интересов, которые и порождены субъективным фактором их осознания человеком.

---

[1] См.: Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия // Теоретические вопросы субъективного права. Саратов, 1972. С. 211. Аналогичная позиция отражена и в работе С.М. Петрова и Г.А. Туманова: Петров С.М., Туманов Г.А. Категория интереса в теории советского государственного управления // Советское государство и право. 1990. № 8. С. 14.

[2] Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб., 2004. С. 25.

[3] Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 32.

1.2. Законный (охраняемый законом) интерес как правовая категория

Экстраполяция категории «интерес» на правовую почву в специальной литературе породила новое понятие – законный интерес (охраняемый законом интерес). Развернутое представление об интересе как правовой категории впервые сформировано Р. Иерингом, который, определяя понятие субъективного права, отличного от мнимых притязаний неправомочных лиц, выявил категорию «юридического рефлекса», то есть тех выгод, которые получают третьи лица вследствие осуществления кем-либо своего субъективного права[1].

Субъективное право рассматривалось Г. Еллинеком как признанная и защищенная правовым порядком власть человеческой воли, направленной на какое-либо благо, или интерес. Интерпретация теорий Г. Еллинека и П. Лабанда приводила последователей к выводам о наличии рефлексии не только субъективного, но и объективного права[2], что служило ярким примером приобретения выгод или интересов лицами при отсутствии субъективных прав. Г.Ф. Шершеневич, критикуя Р. Иеринга, отмечал рефлексию именно объективного права, указывая, что интересы защищаются и без субъективных прав[3].

В современный период законный интерес как самостоятельный предмет судебной защиты получил первое отражение именно в процессуальном законодательстве, что обусловило серьезное развитие теории законного интереса учеными-процессуалистами. М.А. Гурвич анализировал интерес как выгоду, обеспеченную не нормой материального права, а охранительной,

---

[1] См.: Иеринг Р. Цель в праве. СПб., 1881. С. 95-96; Он же. Борьба за право. СПБ., 1912. С. 15-16. См. также: Рождественский А. Теория субъективных публичных прав, критико-систематическое исследование. М., 1913. С.25.

[2] Цит. по: Рождественский А. Теория субъективных публичных прав, критико-систематическое исследование. М., 1913. С. 27.

[3] Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 603-604.

прежде всего, процессуальной нормой[1]. Но позиция ученого подверглась критике как сугубо отраслевая, игнорирующая материально-правовую природу интереса[2].

Привнося в науку безусловно верные соображения о природе законного интереса, указанные исследования неизбежно сталкивались с необходимостью объяснить ключевое различие между законными интересами, получившими объективацию в субъективных правах, и иными интересами. Одни исследователи выявляли лишь формально-юридическое различие субъективного права и законного интереса, что возвращало их к позиции М.А. Гурвича, с критики которого они начинали. Так, Ф.О. Богатырев отмечает, что разница между интересом, отраженным в субъективном праве и не отраженном в нем, заключается в правовых средствах удовлетворения потребностей; в первом случае для этого предоставляется мера возможного поведения, во втором – достаточно только охраны[3]. М.Л. Апранич делался вывод о том, что для удовлетворения интереса того или иного субъекта требуется лишь пассивное воздержание других лиц, а не их активные действия или активные действия самого носителя интереса[4].

В большей степени обоснованными представляются другие позиции, в которых правовая природа законного интереса в соотношении с субъективным правом объясняется сущностными, а не формальными причинами. Согласно одной из них, многообразие возрастающих материальных и духовных интересов граждан, которые государство не может охватить и закрепить в

---

[1] Гурвич М.А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия // Труды ВЮЗИ. Вып. III. 1965. С. 86.

[2] Грибанов В.П. Интерес в гражданском праве. М., 2001. С.238-240; Малеин Н.С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. 1980. № 1 С. 28-29; Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 32.

[3] Богатырев Ф.О. Интерес в гражданском праве // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 39.

[4] Апранич М.Л. Охраняемые законом личные неимущественные интересы // Правоведение. 2001. № 2. С. 129. Возражения здесь могут быть выдвинуты очевидные – для реализации любого вещного права тоже требуется пассивное воздержание третьих лиц. Соответственно, разграничение субъективного права и законного интереса не может быть проведено по предложенному критерию.

качестве субъективных прав, приводит к тому, что статус последних получают только наиболее существенные, общественно значимые, типичные интересы[1].

Критика приведенных аргументов дает другим исследователям основания утверждать, что «количественный» (распространенность интереса) и «качественный» (значимость интереса) критерий разграничения законных интересов и субъективных прав несостоятельны. Объяснить разницу, по их мнению, может только текущая экономическая ситуация, допускающая (или не допускающая) больший охват интересов субъективными[2].

На наш взгляд, различие субъективных прав и законных интересов лежит в их многообразной природе, которая в ряде случаев не позволяет говорить о возможности их опосредования субъективным правом. В связи с этим можно выделить две группы законных интересов.

Первая – это интересы, которые потенциально могут быть закреплены в субъективных правах; к интересам этой группы относятся все индивидуальные интересы субъектов и в определенной мере общественные интересы, реализуемые вне поддержки государства. Однако одновременно в силу высокой степени разнообразия, изменчивости и неустойчивости указанных интересов они же имеют наименьшие шансы быть полностью охваченными и опосредованными субъективными правами. Причины неотражения интересов человека в субъективных правах могут быть также экономическими, политическими и собственно юридическими. Соответственно, субъективное усмотрение законодателя в вопросе конструирования субъективных прав, обусловленное перечисленными причинами, выходит на первый план для интересов первой группы.

Ко второй группе законных интересов могут быть отнесены интересы, которые преимущественно не могут быть опосредованы субъективными правами, принадлежащими конкретному субъекту и реализуемыми его

---

[1] Матузов Н.И. Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов. 1972. С. 215.

[2] Малеин Н.С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. 1980. № 1 С. 28-31.

действиями. К таким интересам относятся в основном коллективные интересы – интересы общества, требующие поддержки государства, собственно государственные интересы. Особенности указанных интересов заключаются в том, что для их реализации субъективными правами наделяется, как правило, не только и даже не столько субъект интереса, сколько другие субъекты. Иными словами, законные интересы в чистом виде принадлежат одному субъекту (например, интерес государства в поддержании обороноспособности страны), а субъективные права по реализации этого интереса от его имени – другим лицам (от органов государственной власти до граждан). Существование коллективных законных интересов отличает категорию субъективного права от законного интереса, делая вторую содержательно шире.

В литературе приводятся следующие определения законного интереса. А.А. Ерошенко рассматривает законный интерес как юридически предусматриваемое стремление субъекта к достижению тех благ, обладание которыми дозволено государством и обеспечено путем предоставления лицу правовых возможностей определенного вида[1]. «Дозволительная» концепция понимания законного интереса разделялась и рядом других ученых[2].

Р.Е. Гукасян приоритетно отмечал в качестве признака законного интереса его охрану. Ученый различал правовые интересы, относящиеся к законным и не становящиеся законными, то есть не получающими правовой охраны. Он указывал, что охраняемые законом интересы в широком смысле охватывают интересы, опосредованные и не опосредованные в субъективных

[1] Ерошенко А.А. Судебная защита охраняемого законом интереса // Советская юстиция. 1977. № 13. С. 19.

[2] См., например: Малько А.В., Шундиков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 153; Кучинский В.А. Законные интересы личности: от Конституции к правореализующей деятельности // Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. М., 1982. С. 86; Малеин Н.С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. 1980. № 1. С. 34.

правах. Интересы, не отраженные в субъективных правах, берутся законодателем под правовую охрану с использованием иных средств[1].

Признавая неспособность права всеобъемлюще отразить все многообразие интересов, не следует ограничивать понятие законного интереса только областью его дозволения. А.В. Малько справедливо указывает, что законный интерес, как и субъективное право, обладает некоторыми качествами правовой возможности, предоставленной личности и лишь в определенной мере гарантированной государством[2]. Законным, по мнению В.А. Патюлина, может быть и интерес, не противоречащей нормам права, вытекающий из духа закона, а не из его буквы[3].

Н.В. Кляус понимает под законным интересом объективно существующие либо не противоречащие нормам права и (или) общеправовым принципам социальные потребности, гарантируемые их обладателю с помощью правовых средств реализации, а также путем предоставления лицу (уполномоченным субъектам) права обратиться за защитой в компетентные органы в целях их принудительного удовлетворения[4].

В.В. Субочев дает следующее определение законного интереса: «Законный интерес – это стремление субъекта пользоваться определенным социальным благом и в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права интересов, которое в определенной степени гарантируется государством в виде юридической дозволенности, отраженной в объективном праве либо вытекающей из его общего смысла»[5].

---

[1] Гукасян Р.Е. Правовые и охраняемые законом интересы // Советское государство и право. 1973. № 7. С. 115-116; Гукасян Р.Е. Избранные труды по гражданскому процессу. М., 2008. С. 41.

[2] Малько А.В. Законные интересы советских граждан: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1985. С. 57.

[3] Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. М., 1974. С.112.

[4] Кляус Н.В. Законный интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве. Новосибирск, 2005. С.186-192.

[5] Субочев В.В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М., 2008. С. 126.

Добавим, что понимание законного интереса, как получившего объективацию в нормах права, так и не противоречащего им, допускает и иную форму правового закрепления интереса.

При этом правовая форма абсолютно факультативна для интересов первой группы, индивидуальных и общественных интересов, испытывающих на себе влияние субъективных факторов, изменяющихся человеческих потребностей, свободы воли. Право не может даже претендовать на полный охват интересов, вариативность которых может зависеть от целого ряда субъективных причин. Для российского правоприменения такой подход не является типичным, в то время как международные суды трактуют обозначенные категории иначе. Ярко иллюстрирует это рассмотренное ЕСПЧ дело Знаменской[1]. Заявительница не добилась в российских судах установления отцовства умершего человека в отношении ее мертворожденного ребенка – производство по делу было прекращено с мотивировкой об отсутствии конкретных норм права, предусматривающих правовые последствия такого установления непосредственно для заявительницы[2]. Международный суд, напротив, такие последствия определил, как существенно влияющие на личную жизнь человека, в качестве важнейшего довода в пользу удовлетворения жалобы указав, что интересов, противоречащих интересам заявителя, не существует. М.З. Шварц на примере рассмотренного дела делает справедливый вывод о необходимости расширения предмета судебной деятельности, защите в судах всех уровней прав и свобод человека[3]. Но, полагаем, даже в большей мере дело Знаменской

[1] Постановление Европейского Суда по правам человека от 2 июня 2005 г. «Дело «Знаменская против Российской Федерации» (жалоба № 77785/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 8.

[2] Шварц М.З. К вопросу о предмете судебной деятельности в гражданском судопроизводстве в современных условиях (размышления по поводу одного решения Европейского Суда по правам человека) // 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: сборник научных статей. СПб, Краснодар: Юрид. центр Пресс, 2007. С. 245-253.

[3] Там же. С. 245-253.

обозначает насущную потребность в предоставлении судебной защиты интересам, что характерно, не имеющим прямого нормативного закрепления.

Убеждены, что как наднациональная, так и национальная, отраженная в Конституции Российской Федерации[1], трактовка прав, свобод и интересов личности не исключает, более того, подразумевает возможность использования более широкого, «ненормативистского» подхода к определению интереса, подлежащего защите. Более простой и понятный для практики путь предоставления защиты только интересам индивида, закрепленным в нормах права, примитивизирует явления, неоправданно формализует процесс, на деле приводя к невозможности защиты того, что «никому вреда, кроме пользы» принести не может.

Для нужд практики же могут быть сформулированы критерии предоставления защиты таким интересам, не закрепленным в правовой форме. Правовая форма не исключена, но не обязательна для обеспечения судебной защиты интереса человека, общественного интереса, реализуемого без государственной поддержки. Такая защита может быть предоставлена при наличии интереса, потребности в его защите, отсутствии противоречия праву, обеспечении баланса с интересами других лиц. В отличие от этого, правовая форма закрепления оказывается необходимой для интересов второй группы – в частности, их подвида – государственных интересов. Речь о правовой природе государственных интересов пойдет в следующем параграфе, здесь же мы обозначим лишь соображения сущностного, на наш взгляд, характера. Та или иная форма правового закрепления государственных интересов не только в субъективных правах требуется с целью установления совершенно определенных границ реализации и защиты интересов государством, способным облекать значимостью любые интересы. Государство связывает себя правом, в силу чего и может именоваться правовым. Произвольное,

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изм. от 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. № 237 (853); СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

выходящее за рамки правовой формы отстаивание государственных интересов неизбежно ведет к их приоритету над всеми иными, о чем убедительнее всего свидетельствует недавняя история нашей страны.

Обобщая вышеизложенное, можно вывести следующие признаки законного интереса:

1) законный интерес – объективно складывающаяся потребность в определенных благах, формирующаяся под влиянием социальных, экономических, политических и иных условий существования общества и государства. При этом осознание интереса его обладателем далеко не во всех случаях является его конституирующим признаком и условием реализации;

2) законный интерес – социальная потребность, возникновение которой связано с взаимодействием членов общества по поводу обладания определенными благами, в этом отношении отличающаяся от иных потребностей человека как биологического существа и от потребностей иных биологических существ;

3) законный интерес как объективная социальная потребность не может быть противоправной и должна иметь правовое закрепление или вытекать из смысла правовых норм;

4) реализация законного интереса допускается только средствами, не противоречащими нормам права. При этом основным ориентиром является недопущение ограничения и нарушения прав и законных интересов других лиц, общества и государства;

5) благо, на обладание которым направлена реализация интереса, также не может являться противоправным (как, например, вещи, изъятые из гражданского оборота), в противном случае интерес автоматически утрачивает характер законного;

6) законный интерес может иметь ту или иную форму правового закрепления. Такая форма не обязательна для предоставления ему судебной защиты, если это интерес человека, общества и, напротив, требуется, если это интерес государства;

7) законные интересы опосредуются субъективными правами, а также иными правовыми средствами. При этом разница законных интересов, отраженных в субъективных правах и не отраженных в них, заключается, в том числе, в невозможности в большинстве случаев отнесения к первым коллективных интересов.

Таким образом, законный интерес – это объективная социальная потребность в обладании определенными благами, соответствующая правовым нормам или вытекающая из их общего содержания, в зависимости от вида интереса имеющая или не имеющая правовую форму закрепления, реализуемая путем опосредования в субъективных правах или иными правовыми средствами, поставленная под защиту государства.

1.3. Классификация интересов. Теоретические подходы к определению понятия «государственный» интерес

Определение законного интереса как предмета судебной защиты невозможно без более детального разграничения видов интересов, значительное многообразие которых предопределяет необходимость их классификации.

А.Г. Здравомыслов по признаку носителя интереса выделял индивидуальные (личные) интересы, носителем которых является индивид, отдельная личность; групповые, носителем которых являются любые группы или общности; и общественные, то есть интересы развития всего общества[1]. Ю.А. Тихомиров, выделяя те же виды, в качестве критерия приведенной

[1] Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в социологической теории. Л., 1964. С. 31.

классификации предлагает более точную категорию – степень общности интересов[1].

По сфере действия (или по направленности) выделяют экономические, политические, духовные и иные интересы[2]. По времени действия интересы делятся на коренные и частные, длительные и временные, отдаленные и ближайшие[3]. По характеру субъекта – на национальные, классовые, государственные и иные. По степени осознанности выделяются интересы, действующие стихийно и на основе разработанной программы. По возможности осуществления – реальные и мнимые. И, наконец, по отношению к объективным тенденциям общественного развития – прогрессивные, реакционные и консервативные[4].

Самостоятельным видом интересов Р.Е. Гукасян считал правовой интерес, который, в зависимости от средств удовлетворения, ученый ставил в один ряд с интересами экономическими, политическими, духовными. Правовые интересы возникают в сфере правовых отношений и удовлетворяются с помощью правовых средств. Правовые интересы отличаются от охраняемых законом интересов (законных интересов). Первые формируются условиями общественной жизни, являются порождением противоречивой социальной действительности и в этом смысле могут быть совершенно различными, в том числе не охраняемыми законом. Напротив, охраняемые законом интересы (законные интересы) представляют собой интересы, реализацию которых гарантирует государство с помощью правовых средств[5]. Законные интересы, в свою очередь, классифицируются на

---

[1] Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник для юридических факультетов и вузов. М., 1995. С. 53.

[2] Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в социологической теории. Л., 1964. С. 32-35.

[3] Глезерман Г.Е. Интерес как социологическая категория. Указ. соч. С. 20.

[4] См.: Большая Советская Энциклопедия. М., 1972. С. 320; Тихомиров Ю.А. Публичное право. Указ. соч. С. 53.

[5] Гукасян Р.Е. Правовые и охраняемые законом интересы // Советское государство и право. 1973. № 7. С. 115-116; Гукасян Р.Е. Избранные труды по гражданскому процессу. М., 2008. С. 208.

материальные, выступающие предметом судебной защиты, и процессуальные, рассматриваемые в двух аспектах как интерес в предъявлении иска, заявления и интерес в его удовлетворении.

Средствами правовой обеспеченности законных интересов со стороны государства является, прежде всего, их закрепление в субъективных правах или иных правовых формах. Однако интересам личности правовая защита должна быть предоставлена, даже если они не имеют правового закрепления, но не противоречат праву, обеспечивается баланс с интересами иных лиц. Государственным же интересам такая защита в силу связанности государства правом может быть предоставлена только в случае их объективации в той или иной правовой форме.

Соответственно, центральное значение для понимания природы интересов и, собственно, для целей настоящего процессуального исследования имеет разделение интересов, обеспечиваемых правовой защитой, на личные, общественные и государственные. В сложнейшей диалектике этих интересов обнаруживается истинная сущность каждого из них.

Исходной точкой в анализе сути указанных явлений являются, несомненно, интересы личности. Человек с его постоянно изменяющимися, многочисленными и разнообразными потребностями – основной носитель интереса, обладающий также уникальной способностью разума к его осознанию. При этом человек существует не обособленно, он включен в общественную жизнь, которая определяет и само формирование интереса, и его реализацию. Для удовлетворения потребности лицо должно вступать в различные социальные связи, как справедливо отмечается в литературе, соответственно, интерес отдельного индивида реализуется только в рамках определенных общественных отношений[1].

[1] См.: Глезерман Г.Е. Исторический материализм и развитие социалистического общества. М., 1973.

Общество, объединяющее людей с различными индивидуальными интересами, однако, не представляет собой простой совокупности этих людей точно так же, как общественный интерес не является простым объединением интересов отдельных лиц[1]. Общественные интересы базируются на интересах отдельных членов общества, но их объединение, нередко приводящее к противоречию, столкновению, но чаще к согласованности, взаимодействию, рождает совершенно новое явление – общественный интерес, который существует самостоятельно и объективно и уже сам по себе способен вступить в противоречие с интересами индивида. Как верно замечает В.В. Субочев: «Интересы личности не могут осуществляться вне общества, они во многом им определяются, в известной степени программируются, тогда как общественные интересы – специфичная производная интересов личности, производная, которая трансформируется в качественно самостоятельные интересы, тем не менее, обусловленные и обуславливающие первые»[2].

Государство с момента своего возникновения начинает играть в процессе взаимодействия личного и общественного интереса функциональную роль, обеспечивая посредством права реализацию интересов. Как пишет В.М. Шумилов: «Когда хаотичное наслоение интересов пришло в противоречие с первобытной организацией общества, в целях сохранения целостности общества объективно понадобился специальный аппарат для состыковки разнонаправленных интересов. Им стало государство»[3]. При этом природа государственной власти заставляет ее постоянно утверждать и подкреплять свое положение соотнесением, прежде всего, с общественным интересом, а также иными методами, которые уже мало сопоставимы с целями достижения общего блага. Так рождается

[1] На это обстоятельство неоднократно обращалось внимание в литературе. См., например: Туманов Д.А. Проблемы защиты общественного интереса в российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 3-10.

[2] См.: Субочев В.В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М., 2008. С. 143.

[3] Шумилов В.М. Категория «Государственный интерес» в политике и праве (системно-теоретические и международно-правовые аспекты) // Право и политика. 2000. № 3. С. 4-17.

государственный интерес, который представляет собой, с одной стороны, отраженную в нормах права согласованность и борьбу личных и общественных интересов, а с другой – совершенно самостоятельное явление, суть которого заключается в сохранении и укреплении власти.

Характерно, что именно ученые советского периода предлагали различать общественные и государственные интересы, указывая на их несовпадения по различным критериям и, прежде всего, в области деятельности органов управления. Это, вероятно, объяснялось необходимостью научного осмысления вполне очевидных отклонений советской государственности от социалистических идеалов достижения всеобщего блага.

Так, в своем фундаментальном исследовании проблем защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве Н.В. Ченцов указывал на недопустимость смешения формирования государственного интереса как объективного явления с его отражением в государственном аппарате управления и реализацией через практическую деятельность этого аппарата, что связывается с неверным осознанием аппаратом управления соответствующего интереса и приводит к преследованию аппаратом своих ближайших, бюрократических интересов в ущерб интересам всего общества[1]. Различие общественных и государственных интересов Н.В. Ченцов автор видел и в способе их реализации. Удовлетворение многих общественных интересов лежит практически за пределами государственно-правового регулирования, тогда как государственный интерес реализуется в праве[2].

С последним тезисом невозможно не согласиться. Общественные интересы, вариативность и стремительное развитие которых, напрямую зависящее от составляющих общество индивидов, в сходной с личными интересами степени предопределяют неминуемое отставание права в их

[1] Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск, 1989. С. 19.

[2] Там же. С. 17.

регулировании либо вовсе отсутствие потребности в таком регулировании. Однако, если реализация личных и общественных интересов может осуществляться индивидами, их группами самостоятельно, то защита в условиях взаимодействия и взаимовлияния интересов, необходимости придания приобретаемым благам, иным последствиям реализации интересов устойчивой, определенной правовой формы, может потребоваться извне - собственно от государства. Соответственно, защита должна быть предоставлена общественным интересам так же, как и личным, не отраженным в субъективных правах, не имеющим нормативной или иной правовой формы закрепления. К условиям, критериям предоставления такой защиты, ориентирующим правоприменительную практику на отход от формального, «нормативистского» понимания интереса, подлежащего защите, относятся: выявление наличия общественного интереса, не противоречие общественного интереса праву и не противоречие его иным интересам.

Различие интересов общества и государства, органически им присущее, не должно приводить к их противопоставлению. Государственно организованное общество уже давно не может во всех случаях обойтись в реализации и защите своих интересов без помощи государства. Само государство также неминуемо соотносит свои интересы с общественными.

В трудах современных исследователей категории общественного и государственного интереса не противопоставляются так резко, что связано с развитием идеи демократического правового государства. Правовое государство посредством связанности всех своих органов правом стремится минимизировать их деятельность в каких-либо интересах, противоречащих общественным. Демократическое государство, единственным источником власти в котором является народ, не может укреплять ее вопреки воле народа, преследуя собственные интересы. Так, Р.Е. Гукасян в поздних работах уточнял, что существенного отличия, как и полного тождества, между государственными и общественными интересами не существует, ибо

«государственный интерес – это и есть общественный интерес, реализуемый с помощью государственного механизма»[1].

Однако всем исследователям этого краеугольного соотношения общественного и государственного интереса приходится добавлять: «в идеале». Как пишет Г.И. Иванец, «… в идеале общие, или общесоциальные интересы, – это одновременно и общегосударственные интересы. Демократическое по своей природе государство возникает и существует в силу необходимости обеспечения этих общих интересов… В то же время… государственные интересы не всегда тождественны общим интересам. С формально-юридической точки зрения закон выражает общие и согласованные интересы. В действительности такая ситуация может и не иметь места»[2]. А.В. Кряжков замечает: «Безусловно, утверждение, что интересы, защищаемые государством, могут целиком соответствовать интересам общества, представляет собой идеальную, возможно, даже никогда полностью не достижимую модель, поскольку отношения государство – общество заключают в себе определенные противоречия. … Однако разумное государственное устройство, включающее в себя механизмы самоограничения государства, с одной стороны, и развитое гражданское общество, характеризуемое высокой степенью осознания им ответственности, самоидентификации, с другой стороны, способны свести указанные противоречия до минимума»[3]. «В правовом государстве, – пишет Д.И. Смольников, – противоположных общественным интересам государственных интересов быть не может… В противном случае получается

[1] Гукасян Р.Е. Личные и общественные интересы в гражданском судопроизводстве // Сборник статей к 50-летию Е.А. Крашенинникова. Ярославль, 2001. В кн. Избранные труды по гражданскому процессу. М., 2008. С. 241.

[2] Иванец Г.И. Право как нормативное выражение согласованных интересов: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. С. 16.

[3] Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 94.

отчуждение государства от общества, появление ведомственного, номенклатурного интереса, который будет выдаваться за общеполезный»[1].

Идеал совпадения общественного и государственного интереса находит свое воплощение в конструкции публичного интереса, который понимается виднейшим его исследователем Ю.А. Тихомировым как признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития[2]. Д.Н. Горшунов определяет публичный интерес как признанные государством общественные интересы, выраженные в нормах права и обеспеченные принудительной силой государства[3]. В работах иных авторов можно встретить аналогичные суждения. Так, О.Ю. Кравченко объединяет государственные и общественные интересы в общий публичный интерес[4]. Е.В. Храмова считает, что публичный интерес – это собирательная парадигма, которая включает в себя такие разновидности, как государственный и общественный интересы[5]. Термин «публичный интерес», по мнению Г.И. Салахутдинова, имеет более широкое значение и поглощает термины «государственный интерес» и «интерес неопределенного круга лиц»[6].

Таким образом, мы можем говорить, что государство стремится отражать в нормах права общественный интерес, приобретающий таким образом публичный характер. Правовая интерпретация общественного интереса далеко не во всех случаях адекватна и не искажена целями поддержания и укрепления власти. Максимальное совпадение публичных

---

[1] Смольников Д.И. Публичный интерес в гражданском процессе России // Мировой судья. 2012. № 5. С. 19-23.

[2] Тихомиров Ю.А. Публичное право. Указ. соч. С.55.

[3] Горшунов Д.Н. Интерес в частном праве: вопросы теории. Казань, 2005. С. 82-83.

[4] Кравченко О.Ю. Публичный и частный интерес в праве: политико-правовые исследования: дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 74.

[5] Храмова Е.В. Защита публично-правового интереса в арбитражном процессе: вопросы теории и практики: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 58.

[6] Салахутдинов Г.И. «Публичный интерес», «интересы неопределенного круга лиц» и «государственные интересы» как основание для обращения прокурора в суд // Законность. 2010. № 12. С. 32-35.

интересов и интересов государства достигается не в любом, а лишь в правовом государстве.

На различных исторических этапах развития государство могло поступаться общественными интересами, игнорировать их, действовать им вопреки либо, в силу инертности, не отражать их[1]. Однако идеальность модели вовсе не означает некую ее ущербность, напротив, именно она должна рассматриваться в качестве нормы, а иные ситуации – отклонением от этой нормы[2]. Общественный интерес должен являться неоспоримым, неизменным критерием правомерности в деятельности органов государства, что совершенно точно выражено О.Ю. Бакаевой и Н.А. Погодиной в формуле: «Категория публичного интереса определяет границы реализации компетенции государственных органов и иных лиц»[3]. Констатация фактов отступления от идеальной модели должна приводить к соотвествующим последствиям, но не влиять на саму суть государственного интереса, не делая его шире публичного на «интерес государственного аппарата» или уже на «неучтенность в правовых нормах» тех или иных общественных интересов. Это лишь поле для дальнейшей работы, причем в совершенно определенном направлении, а не доказательство разницы государственного и публичного интереса.

Поддерживаемыми государством публичными интересами являются и общественные интересы, которые еще не получили правового оформления, но требуют его в силу как своей сущности, так и воплощения. Таким образом, указанные общественные интересы выделяются по двум критериям: предмет и порядок реализации.

---

[1] Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С.92.

[2] Иллюстративные примеры этому приводятся в литературе. См.: Туманов Д.А. Проблемы защиты общественного интереса в российском гражданском процессе. Указ. соч. С. 3-10.

[3] Бакаева О.Ю. Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 36-47.

С точки зрения предмета, общественные интересы, требующие государственной поддержки, – это фундаментальные интересы, влияющие на существование и развитие нации. К ним можно отнести интересы сохранения и выживания народа, обеспечение территориальной целостности и безопасности страны, функционирования публичной власти, обеспечение суверенного статуса государства на международном уровне. В самом общем виде такие интересы можно назвать общими интересами сохранения государства со всеми его ключевыми составляющими, то есть «государственные» общественные интересы.

Наиболее близкой категорией, отражающей суть таких интересов, является категория национальных интересов, глубоко разработанная в политологии. Под национальным интересом учеными понимается совокупность потребностей и устремлений народа (народов) того или иного государства в создании необходимых для себя жизненных условий, сознании своего суверенитета, установлении взаимовыгодных отношений с народами других стран[1], или объективно существующие и субъективно понимаемые долгосрочные фундаментальные потребности общества, политически институализированные в качестве целей национального государства, что обеспечивает его дальнейшее развитие в качестве единого субъекта[2]. Указанные общественные (национальные) интересы формируются объективно под влиянием различных факторов, от социальных до природных.

Основным звеном в выделении, оформлении и реализации указанных коренных общественных интересов является государство. Вне государственного вмешательства разной степени данные коренные интересы нации обеспечены быть не могут. Э.А. Поздняков пишет: «Главным

[1] См., например Крысько В.Г. Этнопсихологический словарь М., 1999.

[2] Воскресенский А.Д. Национальные (общественные и государственные) интересы и корректировка системы // URL: http://politology.vuzlib.org./book_o236-page_35/html (дата обращения: 11.01.2020).

субъектом, носителем национальных интересов является государство как воплощение общего начала»[1].

При этом указанная позиция разделяется далеко не всеми авторами, видящими разницу государственного и национального интереса в носителе: носителем национального интереса является гражданское общество[2], в то время как носителем интереса государственного является правящая элита, аппарат управления государством. Приверженцы такой позиции формируют понятие национально-государственного интереса как интегрированной характеристики конкретно-исторического компромисса между различными социальными группами, слоями общества и правящей элитой по поводу характера, объема, иерархии и путей реализации основополагающих потребностей, связанных с обеспечением функционирования и развития нации как единого социального организма[3]. Национальный интерес, с позиций крайних сторонников отделения государственного интереса от национального, в полинациональном государстве может не отражать совокупных потребностей всех наций[4] или является вообще неприменимым понятием, противоречащим принципам демократии и «нередуцирующего плюрализма» современного общества[5]. Характерно, что реализация национальных интересов даже приверженцами либеральных течений, отделяющих интерес государства от интересов нации, связывается с деятельностью государства в большей или меньшей степени в зависимости от развитости гражданского общества[6].

---

[1] Поздняков Э.А. Геополитика. М., 1995. С. 59.

[2] См.: Внешняя политика России: поиск стратегии. Материалы круглого стола в Фонде «Либеральная миссия» 30.07.2001 // URL: http://liberal.ru/sitan_print.asp?Rel=21 (дата обращения: 17.02.2019); Приводится по: Межуев Б.В. Понятие «национальный интерес» в российской общественно-политической мысли // Полис. 1997. № 1. С. 5-31.

[3] Проскурин С.А. Система национально-государственных интересов России // URL: library.ru/help/docs/n24550/int.rtf (дата обращения: 19.06.2022).

[4] См., например: Крысько В.Г. Этнопсихологический словарь М., 1999.

[5] Капустин Б.Г. «Национальный интерес» как консервативная утопия. // Свободная мысль. 1996. № 3. С. 13-30.

[6] См.: Межуев Б.В. Понятие «национальный интерес» в российской общественно-политической мысли. Указ. соч. с. 5-31.

Следует признать, что государство не всегда своевременно и верно отражает и указанную часть общественных интересов в силу негативных обстоятельств, к которым относятся злоупотребления аппарата управления, инертность, бюрократия. Нельзя также исключать неосведомленность, организационную и функциональную неприспособленность органов власти к реализации тех или иных общественных (национальных) интересов. Это обстоятельство, однако, не лишает такие интересы «государственного характера», поскольку они могут быть обеспечены только государством и, следовательно, должны быть им обеспечены. В категории «государственный интерес» обязательно присутствует практическая составляющая вычленения, оформления и реализации, в том числе, защиты общественного интереса.

К государственным интересам относится и всегда, с момента возникновения государства, относился интерес в поддержании и укреплении власти внутри государства, обеспечении независимости в принятии ею решений от влияния извне. Эта составляющая государственного интереса многоаспектна и включает разноплановые интересы в стабильном функционировании механизма государства. Она же и отличает государственный интерес от общественного, если принять, что государство должно всемерно способствовать реализации и защите общественного интереса. Полагаем, что это отличие нельзя гипертрофировать, признавать единственным стремлением и потребностью государства, что, как уже упоминалось, было характерно для раннего постсоветского периода. Такой подход ведет к искусственному отдалению государства от общества, тогда как общество объективно нуждается в поддержке со стороны государства. Нормально действующие государственные институты и есть то средство, которым обеспечивается немалая часть общественных интересов, - не это ли лучшее доказательство того, что поддержание такой работы не противоречит общественным интересам; несомненно, только при условии подчиненности интереса в укреплении власти общественным нуждам и потребностям.

Понятия государственного интереса, приводимые в литературе, трактуют это явление достаточно широко. Так, В.В. Субочев рассматривает государственный интерес как качественно самостоятельное явление, которое, однако, является определенной инстанцией движения, динамики развития личных и общественных интересов. В государственном интересе аккумулируются личные интересы, не находящие стыковки с общественными, и общественные, противоречащие личным[1].

В.М. Шумилов понимает государственный интерес как результирующую интересов нации, общества и его слоев/страт, а также индивидуальных интересов. При этом чем эффективнее государство отражает эти интересы, тем оно прочнее и стабильнее[2]. Непосредственно юридические исследования отражают уже практические составляющие государственного интереса.

Н.В. Ченцов рассматривал государственный интерес как объективно существующий и выраженный от имени всех в норме права интерес, который призван характеризовать и направлять экономическую, политическую и социальную деятельность общества[3]. «Государственные интересы современной России, – пишет В.П. Иванов, – это юридически зафиксированные и обусловленные потребностями самосохранения и позитивного развития российской государственности и национальной культуры основные направления государственной политики, обеспечивающие функционирование государства и его институтов, регулирование и защиту общественных отношений и социального качества – физического и духовного – личности, социальных групп и общества в целом от воздействия на них

[1] Субочев В.В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М., 2008. С. 137.

[2] Шумилов В.М. Категория «Государственный интерес» в политике и праве (системно-теоретические и международно-правовые аспекты) // Право и политика. 2000. № 3. С. 4-17.

[3] Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск, 1989. С. 22.

нежелательных с точки зрения общества явлений и процессов»[1]. Однако при этом не учитывается объективный характер общественных (национальных) интересов, которые являются государственными вне зависимости от их осознания государственным аппаратом и отражением в нормах права.

Из приведенного выше анализа понятия, признаков, видов интересов и их соотношения можно вывести следующие признаки государственного интереса:

1) государственный интерес – объективно складывающийся под влиянием интереса общества (нации) в самосохранении, существовании и развитии как единого целого интерес. Государственный интерес относится к коллективным или групповым интересам;

2) государственный интерес признается или должен быть признан государством и отражен в праве. Государственный интерес может быть напрямую закреплен в нормах права либо иметь иную форму правового закрепления;

3) государственный интерес в правовом государстве должен в полной мере отражать общественный (национальный) интерес в существовании и развитии. Действия органов управления, направленные против или в обход общественных интересов, должны рассматриваться как противоправные;

4) государственный интерес реализуется не только самим субъектом интереса, но и иными субъектами (от государственных органов до граждан) путем наделения их соответствующими правами. Субъективные права предоставлены, прежде всего, государственным органам, которые в своей деятельности обязаны реализовывать государственный интерес;

5) неотъемлемой составляющей государственного интереса является интерес в поддержании и укреплении власти, обеспечении функционирования механизма государства;

---

[1] См.: Иванов В.П. Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2002.

6) государственный интерес не имеет приоритета перед иными интересами в области обеспечения и охраны. Случаи приоритета защиты государственного интереса исчерпывающе регламентируются законодательством и связаны, как правило, с чрезвычайными обстоятельствами.

Таким образом, под государственным интересом понимается объективно складывающаяся под влиянием общественных интересов потребность в нормальном функционировании институтов государства, в том числе в гражданском обороте, значимость которой обоснованно выделена и отражена в правовой форме, приобретающая таким образом свойство публичности, реализуемая и защищаемая от имени государства органами, лицами, наделенными соответствующими субъективными правами.

ГЛАВА 2. ПРЕДПОСЫЛКИ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

2.1. Государственный интерес как предмет судебной защиты

Основываясь на сформулированных представлениях об объективной сущности государственного интереса как имеющего специфические характеристики социально-правового явления, можно обратиться к выявлению его содержания применительно к конкретной области – судебной защите.

Необходимость разработки категории законного интереса как предмета судебной защиты была осознана учеными достаточно давно. Так, выдающийся процессуалист Д.М. Чечот писал: «Нужно либо доказать, что никаких

интересов, которые защищаются законом, помимо субъективных прав, не существует, а поэтому использованное во многих нормативных актах (Основы гражданского судопроизводства, ГПК РФ и др.) понятие «охраняемый законом интерес» ошибочно, либо, признав правомерность этого понятия, необходимо подвергнуть его правовому исследованию как в общетеоретическом плане, так и в сфере отраслевых дисциплин»[1].

Учеными приводились различные понятия, классификация законных интересов, конкретные случаи защиты в гражданском процессе не субъективных прав, а именно интересов. При этом сомнения, высказанные профессором Чечотом относительно определенности и конкретности законного интереса как предмета судебной защиты, продолжают возникать как в судебной практике, так и в научной литературе. Как уже упоминалось, суды, не имея четких ориентиров в данной области, попросту отказывают в судебной защите интересов, не опосредованных конкретными субъективными правами. В трудах же ученых высказываются довольно категоричные суждения о невозможности рассмотрения законного интереса в качестве предмета судебной защиты в связи с его легальной неопределенностью и возможностью различных трактовок его содержания[2].

Полагаем, что в отношении законного государственного интереса обоснования требует не только самостоятельное значение такого интереса как предмета судебной защиты, но и его преобладающий характер в сравнении с субъективными правами. Несомненно, государство может обладать и субъективными правами (или интересами, объективированными в субъективных правах), однако, такие права закрепляются за государством в несравненно меньшем количестве, чем интересы, что объясняется рядом перечисленных ниже обстоятельств.

---

[1] Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 43.

[2] Михайлова Е.В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2013. С.15.

Самостоятельное значение законного государственного интереса как предмета судебной защиты определяется спецификой его формирования и реализации. Интерес государства, иного публично-правового образования как общий, коллективный интерес выступает, как было показано выше, в качестве отдельного явления, включающего интересы отдельных лиц, но не представляющего собой их простой совокупности. В условиях чрезвычайной разнородности интересов отдельных лиц, их несовпадения и противоречия, отказ от выявления государственного интереса как общего, дробление его и воплощение только лишь в интересах отдельных лиц делает невозможным достижение общего блага. Одновременно невозможным оказывается и отождествление общественного и государственного интереса за счет отнесения к последнему интереса в поддержании механизмов и структур власти.

Реализуется законный государственный интерес в силу специфики участия государства в правоотношениях, в том числе частноправовых, через деятельность иных лиц, то есть носитель интереса не совпадает с субъектом, его воплощающим. Государство вступает в частноправовые отношения в абсолютном большинстве случаев через свои органы и созданные им юридические лица, которые и наделяются субъективными правами, обязанностями и осуществляют их своими действиями, но в публичных интересах. В условиях, когда носитель интереса и лица, его реализующие, различны, выявление и точное определение интереса, тем более коллективного, абсолютно необходимо с целью предотвращения неверного понимания такого интереса и злоупотреблений.

Обеспечить надлежащую степень определенности и связанности органов и организаций, действующих от имени государства и иных публично-правовых образований, публичными интересами возможно лишь при четком их выявлении в материальных правоотношениях и обеспечении самостоятельности защиты в правоотношениях процессуальных. Как верно отмечается в литературе, субъекты частного права осуществляют

принадлежащие им права для удовлетворения своих частных интересов, которые самостоятельно ими определяются, и самостоятельно избирают пути достижения этих интересов, в связи с чем ни один законодательный акт в настоящее время не определяет интересы, которыми, к примеру, должен руководствоваться частный собственник при отчуждении принадлежащего ему имущества. Напротив, общественные интересы формируются при помощи всеобщего избирательного права, закрепляются в законах и иных нормативных правовых актах, которыми также устанавливаются и пути их оптимального достижения, отклоняться от которых не вправе ни само публично-правовое образование, ни его органы[1].

Особенности формирования и реализации интересов публично-правового образования можно определенно проследить в специфике их правового закрепления. Частные интересы на уровне нормативных актов, как правило, отражаются в конструкции субъективных прав. Публично-правовое же образование, как правило, в актах субъективными правами не наделяется. Случаи указания на принадлежность РФ, ее субъектам или муниципальным образованиям субъективных прав достаточно редки, в большинстве нормативных правовых актов такими правами, обязанностями наделяются непосредственно органы и иные лица, действующие в интересах публично-правовых образований.

Объясняется это двумя причинами. Во-первых, достаточно редкими случаями, когда государство и иные публично-правовые образования участвуют во внутреннем гражданском обороте без посредства своих органов или юридических лиц. Во-вторых, наделение в правовом акте публично-правового образования субъективными правами, которые оно будет реализовывать через свои органы, посредством закрепления за ними тех же прав, очевидно, излишне и влечет неоправданное с практической точки зрения «задваивание» регулирования, снижающее его определенность и

[1] Усков О.Ю. Право государственной собственности в Российской Федерации. Белгород, 2002. С. 162-163.

эффективность. В этих условиях очевидно, что с целью недопущения злоупотреблений или неверного понимания интересов государству необходимо стремиться более последовательно и полно юридически их закреплять[1].

Соответственно, необходимым, достаточным и обоснованным как с теоретической, так и с практической точки зрения будет определение принадлежности государству, иному публично-правовому образованию именно интересов (как закрепленных, так и не закрепленных в субъективных правах), которые оно реализует посредством действий своих органов, иных лиц, наделенных соответствующими правами, в том числе может защитить в суде. При этом подчеркнем, что наделение органов правами выступает исключительно как этап реализации интересов и никак не влияет на их принадлежность публично-правовому образованию, не лишает интересов само публично-правовое образование и не влечет возникновение таковых у органов.

Обозначенная сложная конструкция реализации интересов государства и иного публично-правового образования через действия его органов, формы правового закрепления этих интересов проецируется на их судебную защиту, определяя критерии, условия предоставления таким интересам защиты.

Нами уже был предварительно обоснован тезис об обязательности той или иной правовой формы закрепления законных государственных интересов, в отличие от интересов частных, проистекающей из изначальной связанности государства правом. Соответственно, критериями предоставления судебной защиты законным государственным интересам будут два фактора: 1) наличие государственного интереса, подтвержденное наличием общеполезной,

[1] Термин и описание форм юридического закрепления государственного интереса были впервые даны в работе Иванова В.П. «Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации». См.: Иванов В.П. Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2002.

публичной цели; 2) закрепление государственного интереса в одной из правовых форм.

Для субъектов, интересы которых реализуются и защищаются не собственными действиями, а действиями иных лиц, четкое определение, выявление непосредственной принадлежности интереса имеет особое значение. К таким субъектам относятся публично-правовые образования, юридические лица, недееспособные лица, иные лица, в защиту интересов которых в суд вправе обращаться уполномоченные органы, организации, граждане. В этом случае ключевым становится вопрос о действительной, реальной потребности обладателя интереса. Такая потребность применительно к государству, прежде всего, может быть установлена посредством указания цели обращения в суд, которая в свою очередь, как нами обосновано ранее, должна воплощать общественные, публичные нужды. Защита законного государственного интереса должна базироваться на верном и четком понимании, помимо содержания и цели реализации интереса, еще и того, кому принадлежит интерес, кто и в какой мере наделен правами для его реализации и защиты, каковы последствия неверной интерпретации интереса в действиях уполномоченных лиц.

Выявление принадлежности действительного законного государственного интереса судом в первую очередь должно базироваться на установлении правового закрепления такого интереса, и лишь во вторую – на заявленных требованиях органов, действующих от имени государства.

Под правовым закреплением любого интереса, и государственного интереса, в частности, имеется в виду закрепление его на уровне правовых актов (как нормативных, так и ненормативных), а также отражение в иной правовой форме. Еще раз подчеркнем, что правовое закрепление имеет повышенное значение именно для законного государственного интереса. Такой интерес призван сочетать и отражать интересы отдельных индивидов и всего общества в целом, а поэтому должен быть ясен, доступен к восприятию и контролю со стороны народа. Соответственно, государство должно

стремиться отразить свои интересы в той или иной правовой форме, а государственный интерес, не имеющий правовой формы закрепления, не подлежит судебной защите.

Иное оставляло бы судебную защиту законного государственного интереса, не имеющего «легальной» интерпретации, полностью в области судейского усмотрения, то есть усмотрения собственно лиц, действующих от имени государства. Допустить это – фактически означает нарушить фундаментальные принципы правового государства, создать неоправданные преимущества для защиты государственных интересов, и без того подкрепленных властью государства. Иными словами, тот, кто творит закон, должен быть крепче всех им связан.

Значение Конституции РФ в ходе выявления правовой формы закрепления законного государственного интереса при предоставлении ему судебной защиты переоценить невозможно, ибо в этом акте отражены фундаментальные, базовые интересы всех видов – государственные, общественные, личные. Однако рассматривать Конституцию как универсальный источник закрепления всех, в том числе и государственных интересов, следует с учетом как минимум двух обстоятельств. С одной стороны, и рамочный характер этого акта, допускающий различное толкование своих положений, и сужение сферы прямого применения Конституции, отраженное в п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»[1] в редакции Постановления № 9 от 16 апреля 2013 г., и значительно увеличившееся за десятилетия действия Конституции количество специальных актов, развивающих ее положения, не позволяет руководствоваться Конституцией как единственным актом закрепления

[1] Постановление Пленума ВС РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Российская газета. 1995. № 247.

государственных интересов. В противном случае наличие правовой формы закрепления законных государственных интересов можно было бы презюмировать. С другой стороны, невозможно утверждать, что специальное законодательство доведено до такой степени развитости, что прямое применение Конституции больше не требуется. Соответственно, при определении наличия государственного интереса как предмета судебной защиты необходимо установление его закрепления в специальном нормативном или ненормативном акте в соотношении с нормами Конституции. Отсутствие такой корреляции в случае с ненормативными актами должно влечь отказ в защите, вопрос же о несоответствии Конституции нормативного правового акта, определяющего государственный интерес, должен разрешаться в установленном порядке.

Правовое закрепление законных государственных интересов, помимо Конституции, имеет определенную специфику, заключающуюся в том, что определение и раскрытие сущности государственных интересов часто осуществляется на уровне актов, не имеющих нормативного содержания. Речь идет о программах, концепциях, политиках, доктринах и стратегиях. Названные документы носят общеопределяющий характер, отдельные же нормативные правовые акты, в том числе федеральные законы, принятые в рамках реализации соответствующих программ, доктрин и так далее, наделяют субъективными правами, возлагают обязанности, предусматривают ответственность, хотя напрямую о соответствующих интересах государства могут и не упоминать.

В качестве примера приведем Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации»[1], Федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России на 2013 – 2024 годы», утвержденную Постановлением Правительства

[1] Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406[1], Распоряжение Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года»[2], Концепцию развития гражданского законодательства, одобренную решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.

Имеются и примеры прямого закрепления законного государственного интереса в целом ряде нормативных правовых актов. Так, внешнеэкономические интересы Российской Федерации определяются Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»[3]; интересы обороны и безопасности государства напрямую закреплены в целом ряде нормативных правовых актов, например, Федеральном законе от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»[4], Федеральном законе от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[5], Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[6].

Убеждены, что суд может констатировать наличие законного государственного интереса и с помощью толкования правовых актов. Так, из

---

[1] Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 - 2024 годы» (в ред. от 20 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 13; 2022. № 44. Ст. 7558.

[2] Распоряжение Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 20. Ст. 3397.

[3] Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (в ред. от 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5320.

[4] Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; 2022. № 45. Ст. 7664.

[5] Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 24 февраля 2021 г.) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285; 2021. № 9. Ст. 1469.

[6] Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 21 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598; Российская газета. 2022. № 266.

норм Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»[1], предусматривающих основные принципы, содержание деятельности по обеспечению безопасности, включающей разработку национальной политики в области безопасности, полномочия и функции органов государственной власти и местного самоуправления в области обеспечения безопасности, неоспоримо усматривается государственный интерес в поддержании такой безопасности. Но еще раз подчеркнем, что считаем абсолютно необходимым направлением развития законодательства прямое, определенное закрепление государственных интересов, минимизирующее какую-либо вариативность, дискрецию, создание приоритетов в защите государственного интереса.

Подзаконные нормативные правовые акты также отражают законные государственные интересы: Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 г. «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»[2], Постановление Правительства РФ от 4 октября 1999 г. № 1116 «Об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской федерации в органах управления акционерных обществ»[3], Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1998 г. № 1132 «О первоочередных мерах по правовой защите интересов государства в процессе экономического и гражданско-правового оборота результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения»[4], а также утвержденное

[1] Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (в ред. от 9 ноября 2020 г.) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2; 2020. № 46. Ст. 7209.

[2] Указ Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3482; 2014. № 31. Ст. 4402.

[3] Постановление Правительства РФ от 4 октября 1999 г. № 1116 «Об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ» (в ред. от 24 ноября 2020 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5034; 2020. № 48. Ст. 7757.

[4] Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1998 г. № 1132 «О первоочередных мерах по правовой защите интересов государства в процессе экономического и гражданско-правового оборота результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного

Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960[1] Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации и многие другие.

Неоднозначным с точки зрения определенности правового закрепления государственного интереса является использование судом иных юридических форм его закрепления при решении вопроса о предоставлении судебной защиты. Речь, прежде всего, об актах, исходящих от высших судебных органов страны. Полагаем, что толкования, данные в постановлениях Конституционного Суда РФ, правовые позиции, изложенные в постановлениях Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, могут служить ориентиром для определения наличия государственного интереса при рассмотрении соответствующего дела судом. Примерами могут служить Постановления Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П; от 12 мая 1998 г. № 14-П; от 19 марта 2003 г. № 3-П, от 27 мая 2008 г. № 8-П, от 13 июля 2010 г. № 15-П, от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П; от 16 июля 2004 г. № 14-П; от 11 марта 1998 г. № 8-П и другие, в которых определено наличие и во многих случаях раскрыто содержание государственного интереса.

Таким образом, наличие законного государственного интереса как предмета судебной защиты можно констатировать, убедившись в его принадлежности конкретному субъекту, отраженной в той или иной форме правового закрепления. Судебная защита государственного интереса, не имеющего правовой формы закрепления, не допускается. Существование государственного интереса, подлежащего судебной защите, предопределяет необходимость выявления оснований и средств такой защиты, – участия

назначения» (в ред. от 28 августа 2017 г.) // СЗ РФ. 1998. № 40. Ст. 4964; 2017. № 36. Ст. 5442.

[1] Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» (в ред. от 1 июня 2021 г.) // СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3254; 2021. № 23. Ст. 4037.

государства в гражданском и арбитражном процессе, о чем подробнее речь пойдет ниже.

2.2. Теоретические подходы к определению правоспособности государства. Предпосылки выделения интересоспособности государства

Продиктованная генезисом, сущностью и значением государства принципиальная возможность его быть обладателем интереса должна иметь правовое преломление, обеспечивающее принадлежность государства к субъектам права. Такое преломление если и рассматривается в литературе, то через категорию правоспособности. Своеобразную трактовку соотношения правоспособности и законного интереса, основанную на разделяемом далеко не всеми учеными понимании правоспособности как «права на право», предлагает Н.С. Малеин, который пишет, что законные интересы входят в понятие и содержание правоспособности и ее отдельных элементов[1].

Нам представляется, что, учитывая подробно изложенное выше соотношение субъективного права и законного интереса, при котором интерес понимается как более широкая категория, можно говорить об интересе как об основе правоспособности в материальном праве и конечном результате реализации лишь субъективных прав. При таком подходе материальная правоспособность, понимаемая как потенциальная возможность обладать правами и нести обязанности, необходима для реализации только интересов, опосредованных субъективными правами. Для осуществления и защиты

[1] Малеин Н.С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. 1980. №. 1. С.27-34.

интересов, не отраженных в субъективных правах, ее следует признать недостаточной.

Поскольку реализованы и защищены в рамках правового поля могут быть не только интересы субъектов (за исключением государства), имеющие правовое закрепление, возникает необходимость в конструировании новой категории – «интересоспособность». Интересоспособность понимается нами как способность обладать законными интересами, закрепленными в той или иной правовой форме, – для государства, и не противоречащими праву, находящихся в балансе с интересами иных лиц, – для личности и общества. Интересоспособность и правоспособность совпадают там, где лицу законом предоставлены субъективные права, и не совпадают, когда интерес лица присутствует в правовой форме (не противоречит праву), а конкретного субъективного права не предусмотрено. Категория интересоспособности связывает интерес с его носителем в правовом поле, позволяя, во-первых, точно определить лицо, которому принадлежит интерес, во-вторых, не допустить действий вопреки этому интересу, особенно в случаях, когда субъективные права по реализации и защите интереса принадлежат иным лицам.

В отличие от законного интереса как предмета судебной защиты, существование которого всецело лежит в области материального права и порождено материальной интересоспособностью субъекта, интерес в судебной защите имеет преимущественно процессуальное содержание, причем предельно конкретное – доступ к суду и получение судебной защиты. Учитывая всеобъемлющее воплощение интереса к процессу в субъективном праве на обращение в суд[1], для случаев принадлежности этого права самому носителю и реализации им же соответствующего интереса, выделение категории процессуальной интересоспособности будет весьма условным. В случаях, когда интерес в судебной защите одного лица будет воплощаться в

[1] Гурвич М.А. Основные черты гражданского процессуального правоотношения // Советское государство и право. 1972. № 2. С. 35.

сложной схеме наделения правом на обращение в суд от его имени иных лиц, такая категория не является излишней. Может создаться убеждение в принадлежности права на обращение в суд не самому носителю интереса, а лицам, выступающим от его имени, что уже имеет место в ситуации с государством (процессуальные законы напрямую не наделяют государство процессуальной правоспособностью, что является неизбежным следствием непоследовательного понимания принадлежности интереса).

Исходя из приведенных общих суждений, можно заключить, что для реализации и защиты законных государственных интересов категории правоспособности в материальном и процессуальном праве недостаточно. От имени государства вступают в соответствующие правоотношения его органы и иные лица, которых оно наделяет субъективными правами; состав этих субъективных прав также конструирует государство. Соответственно категории материальной и процессуальной правоспособности применительно к самому государству размываются, зачастую сводясь к способности органов, выступающих от его имени, иметь субъективные права. За пределами содержания правоспособности остаются и интересы государства, не отраженные в субъективных правах его органов и иных лиц.

Принадлежность самому государству интереса в материальном правоотношении и интереса в его защите – в правоотношении процессуальном охватывается категорией интересоспособности. Процессуальная интересоспособность позволяет суду верно установить непосредственного обладателя государственного интереса, а также интереса в его защите; выявить сущность интереса; ограничить цели и сферы осуществления субъективных прав для органов и иных лиц, выступающих от имени государства; избежать подмены такими лицами государственных интересов собственными; контролировать реализацию органами их процессуальных прав и обязанностей для обеспечения должного баланса государственных и частных интересов.

Под процессуальной интересоспособностью государства понимается способность обладать собственным законным интересом к цивилистическому процессу, то есть в предоставлении должной судебной защиты соответствующим материальным гражданско-правовым интересам.

Законный интерес в предоставлении судебной защиты объективирован в субъективном праве на обращение в суд, обладателем которого является государство, что в свою очередь предопределяет наличие у самого государства процессуальной правоспособности, реализуемой посредством наделения органов государства и иных лиц процессуальными правами и обязанностями.

Эффективная судебная защита государственных интересов, убеждены, возможна только через поэтапное выстраивание (воссоздание) всей сложной структуры существования таких интересов. Единый и единственный субъект должен отчетливо и последовательно прослеживаться на всех таких этапах: государство как обладатель интереса в материальном праве (интересоспособность в материальном праве) – государство как носитель интереса в предоставлении судебной защиты материально-правовым интересам (интересоспособность в процессуальном праве) – воплощение интереса в предоставлении судебной защиты в праве государства на обращение в суд (процессуальная правоспособность) – наделение органов государства, действующих от его имени и в его интересах, процессуальными правами и обязанностями. В этой структуре органы, действующие от имени государства, уже не обладают некой самостоятельной процессуальной правоспособностью с «неизвестным» источником, а само государство не возникает в процессе «вдруг», будучи процессуально неправоспособным.

Предваряя рассмотрение вопросов гражданской процессуальной правоспособности государства, отметим, что, как нам представляется, ее общие положения должны относиться как к участию государства в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, так и частных правоотношений. Вступая в соответствующий вид судопроизводства, административное или гражданское, имеющие существенно различающийся

предмет судебной защиты, государство сохраняет присущие ему функции, не перестает быть субъектом, наделенным властными полномочиями. Разница заключается в том, что в административном судопроизводстве это обстоятельство открыто рассматривается как определяющее его особенности, а в гражданском – неоправданно нивелируется провозглашением равенства всех субъектов частноправовых отношений, которое в итоге оказывается недостижимым.

Немаловажное значение для допущения распространения общих суждений о гражданской процессуальной правоспособности государства на административное судопроизводство имеют и истоки возникновения последнего. Нами полностью разделяется убеждение большинства ученых-процессуалистов об отсутствии какой-либо необходимости создавать «иной процессуальный закон» для регулирования рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, которые рассматривались в гражданском процессе и до сих пор рассматриваются в арбитражном процессе по правилам, включающим все те особенности, которые перекочевали в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации[1] (далее – КАС РФ)[2]. КАС РФ действительно выглядит как «законодательный клон»[3], появление которого не способно нарушить единство процесса на сущностном, базовом уровне. Учитывая это, при дальнейшем изложении мы будем в необходимых случаях уделять внимание и положениям административного судопроизводства, как в части общих процессуальных институтов, так и специальных – в сравнительном ключе.

---

[1] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; Российская газета. № 266. 2022.

[2] См.: Боннер А.Т. Вы хоть понимаете, что Вы натворили? // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 3. С. 27; Цивилистический процесс современной России: проблемы и перспективы / под ред. Н.А. Громошиной. М., 2017. С. 36-39.

[3] Туманов Д.А. Из жизни законодательных клонов. КАС РФ напоминает результат неудачного эксперимента // URL: https://legal.report/author-16/iz-zhizni-zakonodatelnyh-klonov (дата обращения: 08.07.2022).

Начать анализ процессуальной правоспособности государства невозможно без исследования тесно связанных с ней аналогичных материально-правовых категорий. Специфика право- и интересоспособности государства в материальных публичных и частных правоотношениях объясняется сложным правовым статусом данного субъекта как носителя власти, с одной стороны, и как равноправного участника гражданского оборота – с другой. Государство является центральным субъектом публичного права. Реализуя свои внутренние (охрана прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правового порядка, экономическая, социальная, экологическая, культурная функции, функция налогообложения и др.) и внешние (оборона страны, обеспечение международного мира и безопасности, сотрудничество с другими государствами и др.) функции посредством правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности[1], государство несомненно обладает обширной право- и интересосопособностью как участник публично-правовых отношений.

При этом осуществление функций государства в публично-правовой сфере нередко требует от него включения в сферу частную. Участие государства в гражданском обороте вторично по отношению к осуществлению публичной власти, является ее рефлексией, а не самоцелью, поэтому право- и интересоспособность государства в публичных правоотношениях не может не иметь связи с право- и интересоспособностью в правоотношениях частных. Особенности гражданской правоспособности государства и иных публично-правовых образований продолжают оставаться предметом оживленных научных дискуссий[2].

Положения п. 1 ст. 124 ГК РФ, устанавливающие равные начала участия государства в гражданско-правовых отношениях с другими их субъектами,

---

[1] О функциях государства и формах их осуществления см.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2005. С. 57-65; Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 2008; Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: учебное пособие. М., 2010. С.105-110.

[2] См.: Гражданское право / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Т.1. М., 2005. С. 218.

предполагающие полный отказ государства от особого положения властного субъекта и суверена в данных отношениях, порождает различные суждения о сущности гражданской правоспособности государства, которые базируются на общих представлениях об уникальном правовом статусе государства в гражданско-правовых отношениях.

Существуют теории «расщепления» юридической личности государства при его участии в гражданском обороте, родоначальником которых в советской науке гражданского права считается профессор С.Н. Братусь, взгляды которого позднее, однако, подверглись изменению[1]. Будучи изначально приверженцем еще римской концепции государства как юридического лица, он допускал дуалистический подход к пониманию государства, которое в гражданском обороте непосредственно участвует в качестве казны[2].

В работах современных ученых можно встретить интересные суждения о «преображении юридической личности» публично-правового образования как субъекта гражданского права, при котором оно при помощи юридической фикции прикрывает свою публично-правовую личность личностью юридического лица[3]. Встречаются мнения даже о существовании двух одноименных субъектов в публичной и в частной сфере; по мнению Д.В. Пяткова, хозяйственные субъекты выступают в качестве публично-властных организаций, юридических лиц, создаваемых населением соответствующей территории с целью удовлетворения различных общественных интересов[4].

---

[1] В более поздних работах С.Н. Братусь отходит от «дуалистической» концепции участия государства в гражданских правоотношениях, указывая, что, вступая в гражданско-правовые отношения, государство добровольно ограничивает свой иммунитет, оставаясь при этом организацией, наделенной публично-властными функциями. См.: Тархов В. Советское гражданское право. Субъекты гражданского права. М., 1984. С. 26.

[2] Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 24.

[3] Колмакова Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений: автореф. … дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. С.15.

[4] См.: Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003.

Преобладающей[1] же в научной литературе (как по конституционному, так и по гражданскому праву) является теория единства юридической личности государства при его участии в гражданских правоотношениях, основную идею которой сформулировал О.С. Иоффе: «Государство – особый субъект гражданского права, особый потому, что, даже участвуя в гражданских правоотношениях, оно полностью сохраняет свое качество политической организации советского общества, качество носителя власти и суверенитета»[2]. При этом государство намеренно не использует свои властные полномочия в гражданских правоотношениях, ставя себя таким образом в равное положение с иными субъектами.

Данная мысль достаточно точно выражена Ю.Н. Андреевым: «Публично-правовые образования вовсе не отказываются от своей власти и суверенитета. Такой отказ будет незаконным (нелегитимным) и противоречит принципам конституционного права. Просто в соответствии с положениями гражданского законодательства публично-правовые образования, будучи субъектами гражданского права и исполняя принцип равенства всех участников гражданских правоотношений (п. 1 ст. 1 ГК), не пользуются властными (административно-командными) полномочиями в отношении других участников имущественного оборота, не теряя при этом существенных признаков субъекта публичного права и являясь одновременно носителем двух видов правосубъектности: конституционной и гражданско-правовой»[3].

Единство правового статуса государства объясняется единством тех целей, которые оно преследует, вступая в отношения, регулируемые как публичным, так и частным правом, – удовлетворение интересов всего общества. При этом именно в сфере отношений, регулируемых гражданским

---

[1] См., например: Генкин Д.И. Значение применения института юридического лица // Сб. научн. работ. Вып. IX. М.: Госторгиздат, 1955. Выпуск IX. С. 28; Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права. Указ. соч. С. 46-54.

[2] Иоффе О.С. Советское гражданское право: Курс лекций. Л., 1958. С. 120.

[3] Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. М., 2005. С. 14.

правом, строящихся на началах равенства всех субъектов, наиболее ясно видится необходимость использования специальных средств учета публичных интересов, представленных государством, и частных интересов отдельных юридических и физических лиц. Особый статус государства в гражданских правоотношениях, таким образом, предопределен необходимостью гармоничного сочетания частных и публичных интересов[1] в этой области при неизменности единой и единственной цели включения государства в гражданский оборот.

Трактовка правового статуса государства в частноправовых отношениях позволяет сделать выводы относительно характера гражданской правоспособности государства. В науке она определяется в зависимости от подходов к пониманию гражданско-правовой сущности государства как универсальная[2], общая[3], специальная[4], целевая[5] и функциональная[6]. Однако следует заметить, что принципиальная разница существует в подходах только тех авторов, которые характеризуют правоспособность государства как общую или как специальную. Характеристика гражданской правоспособности государства как специальной представляется наиболее соответствующей представлению о вторичности частноправового функционала государства. Как отмечает Е.А. Суханов, гражданская правоспособность государства в целом

---

[1] Проблемам сочетания частных и публичных интересов в различных сферах правового регулирования много внимания уделено в работах В.Ф. Яковлева. См., например: Яковлев В.Ф., Алексеев С.С. Правовое регулирование хозяйственных отношений // Советское государство и право. 1979. № 3. С. 61-69; Яковлев В.Ф. О частном и публичном праве в правовой системе России. Экономика. Право. Суд. Проблемы теории и практики. М., 2003. С. 123; Яковлев В.Ф. О взаимодействии публичного и частного права // Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 3-8; Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012.

[2] Гражданское право. Ч. 1. / под ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгало, В.А. Плетнева. М., 1998. С. 140.

[3] Гражданское право России. Гражданское право России. Курс лекций. Ч. 1 / под ред. О.Н. Садикова. М. 1996. С. 112.

[4] Гражданское право. Т. 1 / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 1998. С. 283.

[5] Гражданское право. Ч. 1 / под ред. Ю. К. Толстого, А.П. Сергеева. М., 1996. С. 155; Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права. Указ. соч. С. 47.

[6] Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Пермь, 2009. С. 50.

носит специальный, а не общий (универсальный) характер, который позволяет ему иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые соответствуют целям его деятельности и публичным интересам.

Определение специальной правоспособности[1] позволяет рассматривать термин «целевая» применительно к гражданской правоспособности государства как тавтологичный; он может использоваться как уточняющий, а не как определяющий некое новое явление. Что касается предложения об определении гражданской правоспособности государства как «функциональной», то здесь мы имеем уже уточнение уточнения, ведь поскольку цели государства предопределяют его основные функции[2], постольку и специальная правоспособность будет включать возможность иметь права и обязанности, соответствующие целям деятельности, воплощенным в функциях государства. Таким образом, гражданскую правоспособность государства, на наш взгляд, вернее признать специальной, соответствующей целям участия государства в гражданских правоотношениях с приведенным нами ранее дополнением относительно интересоспособности указанного субъекта.

Безусловно, характер реализуемой государством в материальном праве право- и интересоспособности отражается и на содержании его процессуальных прав и обязанностей. Однако процессуальная правоспособность в своей основе им не тождественна. Простой пример участия в процессе в интересах государства прокурора, неправоспособного в материальном праве, но обладающего правоспособностью в праве процессуальном, убедительно доказывает это. Поэтому обоснование наделения государства гражданской процессуальной правоспособностью,

---

[1] Об отсутствии необходимости введения нового термина – «целевая» правоспособность – пишет и Н.А. Кирилова. См.: Кирилова Н.А. Гражданская правосубъектность государства: проблемы ответственности. Новосибирск, 2002. С. 26.

[2] Понятие функции государства сформулировано теоретиками достаточно однозначно. Под функциями государства понимают основные направления его деятельности по решению стоящих перед ним целей и задач (выделено мной – Е.С.). См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2005. С.57.

помимо вышеприведенных теоретических подходов о последовательном выявлении действительного носителя интересов и прав, потребует приведения ориентированных на практику общецелевых и функциональных аргументов.

Общие подходы к пониманию гражданской процессуальной правоспособности отражают принципиальную возможность ее наличия у публично-правовых образований.

Полемику о сущности гражданской процессуальной правоспособности можно по праву считать одной из самых развернутых. К.И. Малышев именовал ее способностью к процессу (processfahigkeit, legitimapersonastandiinjudicio), принадлежащей каждому лицу, физическому или юридическому, имеющему возможность обладать гражданскими правами[1]. Е.В. Васьковский писал о гражданской процессуальной правоспособности, понимаемой как возможность быть субъектом процесса, стороной, обладать процессуальными правами, указывая на неразрывную связь гражданской и гражданской процессуальной правоспособности: «В самом деле, раз за кем-либо признана способность вступать в юридические отношения и обладать правами, то ему должна быть предоставлена и возможность обращаться к суду в случае надобности защитить свои права от нарушения… Поэтому процессуальная правоспособность должна сопутствовать гражданской; каждое правоспособное лицо должно иметь право быть субъектом процесса»[2].

Подход, определяющий зависимость гражданской процессуальной от гражданской правоспособности, получил развитие в работах ряда советских ученых. Так, В.А. Краснокутский полагал, что правоспособность как возможность защищать права в суде дается положительным правом, в ГК; все способные к гражданским правам, все наделенные правоспособностью, способны и защищать свои права судом[3]. В дальнейшем ряд ученых, в

[1] Малышев К.И. Курс гражданского судопроизводства. С.-Петербург, 1876. С. 186.
[2] Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса. М., 1917. С.152.
[3] Краснокутский В.А. Очерки гражданского процессуального права. Кинешма, Ив.-Вознесенск. губ., 1924. С. 97-98.

частности Е.А. Флейшиц, высказывали суждение о том, что гражданская процессуальная правоспособность есть не что иное, как гражданская правоспособность[1].

Принимая аргументы противников такого узкого понимания гражданской процессуальной правоспособности[2], тем не менее, отметим, что изначальная посылка приведенных позиций не лишена рациональности: субъекты, правоспособные в материальном праве, должны обладать и процессуальной правоспособностью, ибо возможность обладания правом без возможности его защиты либо оставляет это право навсегда в числе потенциальных, либо ставит его в полную зависимость от добросовестности других лиц[3].

Соответствующий приведенным общим суждениям о гражданской процессуальной правоспособности вывод о ее принципиальном наличии у государства невозможно все же сделать автоматически. Ведь даже если законодатель решит поменять подход к определению субъектного состава гражданско-правовых отношений[4], это не будет означать, что Российская

---

[1] См.: Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вопросы общей теории советского права. М.: Госюриздат, 1960. С. 274; Ринг М.П. К вопросу о гражданских процессуальных отношениях // Ученые записки ВИЮН. 1963. № 16. С. 56-57.

[2] См.: Чечина Н.А. Гражданские процессуальные отношения. Л., 1962. С. 26; Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс: учебник. М., 1964. С. 41; Шакарян М.С. Советское гражданское процессуальное право: учебник. М., 1964. С.76; Щеглов В.Н. Гражданское процессуальное правоотношение. М., 1966. С.111.

[3] Анализ позиций проводился в работах автора. См., например: Смагина Е.С. Некоторые вопросы защиты интересов Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 9. С. 4-10; Смагина Е.С. Участие государства в гражданском судопроизводстве: историко-правовой анализ // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 71-103.

[4] Неустойчивые подходы к правовому статусу публично-правовых образований хорошо видны при сравнении положений ГК РФ и БК РФ. Согласно ст. 125 ГК РФ органы публично-правовых образований действуют от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. БК РФ же, касаясь вопросов участия таких образований в гражданских и гражданских процессуальных правоотношениях, называет эти органы представителями истца по искам к Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям (п. 3.2. ст. 158 БК РФ, в редакции ФЗ от 4 июня 2018 г. № 142-ФЗ).

Федерация, ее субъекты и муниципальные образования будут «стерты с правовой карты» и не смогут получить судебной защиты.

Отсутствие прямой корреляции материальной право- и интересоспособности и процессуальной правоспособности приводит к необходимости обоснования целевой и функциональной (процессуальной) потребности в обладании именно государством процессуальной правоспособностью.

Общецелевые установки наделения государства процессуальной правоспособностью могут быть основаны на следующем.

Цель участия государства в материальных частноправовых отношениях имеет свое органичное развитие в цели защиты законных государственных интересов, формирующихся под воздействием интересов общественных, приобретающих благодаря поддержке государства свойство публичности, в цивилистическом процессе. Роль государства в отстаивании, защите в суде публичных интересов не менее значима, чем его роль в их реализации, поскольку требуется добиться не только восстановления существовавшего до нарушения положения, но и возмещения вреда, а также превенции дальнейших нарушений.

Равный доступ к правосудию должен означать равную для всех субъектов возможность предстать перед судом как на истцовой, так и на ответной стороне. Создать условия для реальной состязательности и равноправия сторон в цивилистическом процессе, развивающие общий принцип равенства, способно лишь верное выявление действительных субъектов спорного материального правоотношения. Сокрытие государства в процессе за его органами не позволяет противоположной стороне не просто верно определить процессуального противника, но и оценить свою правовую позицию, избранные средства, перспективы процесса. Иными словами, о реальной состязательности не приходится говорить, если состязание проходит с «невидимым» оппонентом.

Государство наделяет и полномочиями, и средствами, в том числе финансовыми, свои органы, выступающие от его имени. Соответственно, наличие у государства процессуальной правоспособности продиктовано и утилитарными причинами определения, подчеркнем, единственного источника возмещения вреда, причиненного частным лицам. И обратная ситуация: вред, причиненный публичным интересам, отстаиваемым государством, возмещается вовсе не для восстановления status quo его органов.

Существующее правовое регулирование гражданской процессуальной правоспособности государства непоследовательно и не позволяет достичь обозначенной цели. В ст. 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ)[1] и ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ)[2] защита интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обозначена как одна из целей, что должно свидетельствовать о признании гражданской процессуальной правоспособности государства. При этом ГПК РФ в качестве участников гражданского судопроизводства называет лишь государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 22 ГПК РФ) и распространяет понятие гражданской процессуальной правоспособности только на граждан и организации (ст. 36 ГПК РФ). Ст. 27 АПК РФ называет среди участников арбитражного процесса и саму Российскую Федерацию, ее субъекты, муниципальные образования, и государственные органы, органы местного самоуправления. В то же время среди субъектов, обладающих процессуальной правоспособностью, АПК РФ так же, как и ГПК РФ, не обозначает публично-правовые образования (ст. 47 АПК РФ). В дальнейшем в кодексах встретить упоминание о публично-правовых образованиях как о субъектах, чьи права и интересы защищаются, можно только в ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ,

[1] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2022. № 41. Ст. 6949.

[2] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2022. № 41. Ст. 6949.

предусматривающих участие в деле прокурора. Во всех иных случаях речь идет только о государственных органах и органах местного самоуправления. Таким образом, целевые установки кодексов о защите интересов публично-правовых образований последовательно не подкрепляются иными нормами, что приводит к произвольному определению надлежащих участников процесса на практике, упорядочить которое в отдельных случаях стремятся разъяснения ВС РФ.

Новый процессуальный кодекс, КАС РФ, который, казалось бы, должен вобрать все достоинства и устранить проблемы предшествующего правового регулирования, будучи непосредственно посвященным особенностям защиты в том числе публичных интересов, отнюдь не добавляет ясности. В статье, посвященной целевым установкам (ст. 2 КАС РФ), речь не идет вообще ни о защите интересов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, ни о защите публичных интересов. Среди участников административного судопроизводства указанные субъекты также не упоминаются (ст. 17 КАС РФ), а административной процессуальной правоспособностью наделяются органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица.

Гражданская процессуальная правоспособность органов и иных лиц, вступающих в процесс от имени государства, вторична по отношению к процессуальной правоспособности самого государства, выстраивается по сложной схеме наделения государством своих органов процессуальными правами, не может рассматриваться как самостоятельное, обособленное явление. Это значительно снижает ответственность и подконтрольность органов, вводит в заблуждение иных участников, способствует злоупотреблениям и действиям органов вопреки интересам государства.

Проявлением функциональной (процессуальной) потребности в наличии у государства гражданской процессуальной правоспособности является целый ряд процессуальных особенностей рассмотрения дел с участием государства, о которых и пойдет речь в следующих главах

настоящей работы. К ним, в частности, относятся особенности компетенции, субъектного состава, представительства в делах с участием государства, доказывания, предъявления требования, принятия обеспечительных мер, заключения мирового соглашения и другое. Игнорирование этих особенностей путем установления стандартных рамок цивилистического процесса для тех субъектов, которые очевидно в них не вписываются, заканчивается на деле обратным желаемому результатом: стихийным формулированием презумпций, приоритетов, «стандартов» и рекомендаций (и, к сожалению, далеко не всегда в пользу прав и интересов частных лиц), оказывающихся сильнее любой нормы. В этом отношении наделение государства гражданской процессуальной правоспособностью может выступить необходимой предпосылкой формирования и закрепления системы особенностей участия государства в цивилистическом процессе, в свою очередь необходимой для создания условий реальной, а не номинальной состязательности и равноправия сторон в делах с участием государства.

Полагаем, что доктринально обоснованная принадлежность гражданской процессуальной правоспособности государства должна найти последовательное отражение в нормативном регулировании.

2.3. Система особенностей участия государства в цивилистическом процессе

Необходимость выявления особенностей участия государства в цивилистическом процессе и объединения их в систему лежит в плоскости создания непротиворечивого и эффективно функционирующего механизма правового регулирования, учитывающего специфику государства, которое

вступает в гражданско-правовые отношения для реализации законных государственных интересов, отражающих интересы публичные, и в гражданские процессуальные правоотношения – для их защиты.

Многочисленные исследования в области материального права выявляют обширный спектр проблем применения норм гражданского права к отношениям с участием публично-правовых образований: от общих вопросов правоспособности до реализации государством прав и обязанностей в конкретных договорах[1]. Прослеживается и стремление законодателя установить специфические правила участия государства в гражданско-правовых отношениях, которые очевидно не охватываются диспозитивными началами гражданского права, носят преимущественно публично-правовой характер, все в большей степени не ограничиваются базовым постулатом об участии публично-правовых образований в гражданских правоотношениях наравне с иными субъектами. Одним из последних и достаточно репрезентативных примеров отхода от легковесной декларации равенства стал ФЗ от 16 декабря 2019 г. № 430-ФЗ, которым внесены изменения в ст. 8.1, 223, 234, 304 ГК РФ. Новеллы, в частности, определили, что, если со дня приобретения недвижимости первым добросовестным приобретателем прошло более 3 лет, суды будут отказывать публично-правовым образованиям в истребовании такого имущества; истребование будет возможно только по

[1] См., например: Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования. Указ. соч. С. 83-91; Глинка В.И. Проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований. Указ. соч. С. 14-16; Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности. С. 61-77; Гришаев С.П. Государство как участник гражданско-правовых отношений. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2022); Звеков В. Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Указ. соч. С. 13-19; Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права. Указ. соч. С. 46-54; Модин Н.А. Муниципальные образования как субъекты гражданских правоотношений в современном российском праве. Указ. соч. С. 60-63; Пятков Д.В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Указ. соч. С. 74-83; Слыщенков В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов. Указ. соч. С. 58-91.

искам организаций или граждан. Развитие современных гражданско-правовых отношений и законодательства, их регулирующего, делает все более очевидным то, что применение одинаковой меры к «сильному» и «слабому» участнику гражданского оборота не просто не целесообразно, но пагубно сказывается именно на последнем.

Попытки установить баланс публично-правового и частноправового регулирования рассматриваемых отношений приводят к возникновению целого ряда правоприменительных проблем, разрешение которых неминуемо ведет к нарушению базовых принципов гражданского права. В связи с этим в новейших исследованиях стали все чаще звучать предложения о формировании концептуально иного подхода к регулированию участия государства в гражданских правоотношениях. Так, А.В. Винницкий пишет: «Современные реалии и усиливающиеся кризисные явления в мировой и российской экономиках демонстрируют, что серьезной роли публично-правовых образований в экономической жизни общества не избежать. При этом эффективное решение стоящих перед государством задач требует не только его активного участия в имущественных отношениях…, но и специального публично-правового режима такого участия, который бы обеспечил достижение общественно значимого интереса при осуществлении государством и муниципальными образованиями экономических функций»[1].

Отсутствие системы норм, регулирующих особенности участия государства в частноправовых отношениях, влечет, полагаем, серьезные негативные последствия в виде поддержания и развития искаженного представления о тождественности государственного интереса и интереса органов государства или вычленение некоего «собственного» интереса органов. Не выдерживает критики и укоренившееся представление о том, что государство не нуждается в особой защите в силу его властных полномочий,

[1] Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования. Указ. соч. 83-91.

влияния и возможностей. В итоге складывается парадоксальная ситуация: постулируется, что публично-правовое образование выступает в гражданском обороте на равных с иными субъектами, а при возникновении вопроса о предоставлении ему равных с иными лицами гарантий защиты тут же вспоминается его публично-правовая сущность и властные полномочия, вроде бы не имеющие никакого значения для цивилистических отношений и цивилистического процесса. Такая позиция – не что иное, как «правоприменительное лицемерие».

Избежать перегибов и приоритетов в защите различных групп интересов возможно не с помощью отрицания, а, напротив, с помощью признания специфики участия государства в гражданском обороте и цивилистическом процессе, а также создания системы норм, регулирующих такое участие, обеспечивающих реальное, а не декларативное равенство субъектов, гарантии для лиц, не обладающих властными полномочиями.

В настоящее время мы можем наблюдать своего рода историческую рефлексию, стремление всецело отмежеваться от идеологически выверенных советских представлений и нормативных установок о праве социалистической собственности, допускавших, в том числе, ее абсолютную виндикацию (ст. 153 ГК РСФСР 1964 г.[1]), нераспространение сроков исковой давности на виндикацию государственного имущества (п. 2 ч. 1 ст. 90 ГК РСФСР 1964 г.), которая постепенно, но уже, очевидно, недостаточными темпами все же трансформируется в представление о невозможности обеспечить публичный интерес на совершенных началах равенства и диспозитивности, характерных для гражданско-правового регулирования. В специальной литературе указывается, что строить концепцию участия государства в имущественных отношениях на общих началах и по общим правилам гражданско-правового регулирования – «не менее вредная и опасная утопия, чем возлагать на государство функции по организации и тотальному руководству всей

[1] Гражданский кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11 июня 1964 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

экономикой страны»[1]. Подчеркивается, что дополнительной регламентации требуют вопросы применения норм о юридических лицах к отношениям с участием публично-правовых образований; участия государственных органов от имени и по поручению публично-правовых образований в гражданских правоотношениях; определения состава имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности; принятия федерального закона об иммунитете государства и его собственности и другие[2].

Наиболее приемлемым решением проблемы, как нам представляется, должно стать формирование на законодательном уровне отдельной системы норм, определяющих участие государства в имущественных правоотношениях и защиту его прав и интересов в этой сфере в суде. В этой связи необходимо восприятие как опыта советского регулирования, по образному выражению Г.Н. Андреевой, необходимо «высечь» из огромной глыбы государственных функций тоталитарного государства только необходимые современному государству[3], так и зарубежного опыта. К примеру, во Франции существует предметно разработанная доктрина деления имущества, принадлежащего государству и иным лицам публичного права, на объекты публичной собственности (domaine public), подчиненные специальным нормам публичного права, и объекты частной собственности (domaine privé). Режим объектов публичной собственности, регулируемый формирующейся отраслью административного имущественного права, включает как особенности субъектного состава, объектов и содержания права публичной собственности, так и защиты публичных доменов, которая

---

[1] См.: Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования. Указ соч. С. 83-91.

[2] Публично-правовые образования в частном праве: Постатейный комментарий главы 5 Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2010. С.10-11.

[3] См.: Андреева Г.Н. Проблемы правового регулирования публичной собственности в государствах с переходными экономиками и возможные пути их решения // Реформы и право. 2012. № 2. С. 13-17.

базируется на принципах неприкосновенности, неотчуждаемости и неприменении сроков исковой давности в делах об истребовании данного имущества из чужого незаконного владения. Характерно, что споры, связанные с публичными доменами, в целом относятся к компетенции не общегражданских, а административных судов[1].

Указанная система неизбежно должна включать также разработку и оформление основных процессуальных особенностей участия государства в гражданском и арбитражном процессе, исходя из общецелевых установок о необходимости обеспечения действительного равенства в материальных и процессуальных правоотношениях.

Практическая потребность в систематизации процессуальных норм, определяющих особенности участия государства в цивилистическом процессе, продиктована следующим:

1) повышение гарантий судебной защиты граждан и организаций в спорах с государством. Процессуальные нормы должны обеспечивать реальную возможность для заинтересованных лиц отстоять свои интересы в делах с участием государства на присущих гражданскому судопроизводству началах состязательности и равноправия сторон. Воплощение концепции правового государства в процессе должно базироваться прежде всего на принципах повышенной и неотвратимой ответственности государства за вред, причиненный частным лицам, при соблюдении принципов равенства и всеобщности судебной защиты. Условия ответственности государства перед

[1] О доктрине публичной собственности в зарубежных странах см. подробнее: Винницкий А.В. Доктрина публичной собственности в административном праве Франции // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 465-474; Винницкий А.В. Институт публичной собственности в праве Франции, Испании, Италии // Вестник Гражданского права. 2013 № 4. С. 215-237; Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11; Андреева Г.Н. Экономическая конституция, финансовая конституция и приватизация в зарубежных странах // Финансовое право. 2011. № 8. С. 2-6; Андреева Г.Н. Проблемы правового регулирования публичной собственности в государствах с переходными экономиками и возможные пути их решения. Указ. соч. С. 13-17.

частными лицами не должны изменяться в зависимости от полномочий, правовой позиции и даже наличия или отсутствия соответствующего органа государства;

2) установление гарантий судебной защиты самого государства и иных публично-правовых образований. Необходимость защиты в процессе государственных интересов, рассматриваемых, прежде всего, как интересы публичные, является одной из составляющих социальных функций государства по обеспечению жизненно важных потребностей всех и каждого члена общества. Полностью дистанцироваться от такой необходимости в современных экономических условиях (в основном, определяемых добычей полезных ископаемых, слабым развитием частного сектора экономики), уповая на равенство участников гражданского оборота и опасаясь повторения негативного исторического опыта провозглашения приоритета интересов государства во всех сферах, на данном этапе не представляется возможным. Соответственно, и процессуально-правовая регламентация участия публично-правовых образований в гражданском и арбитражном процессе должна также учитывать необходимость защиты публичного интереса.

Убеждены, что добиться действительного, а не декларативного паритетного решения двух обозначенных задач можно только в рамках дифференциации гражданских процессуальных норм в зависимости от характера спорного правоотношения с участием государства. Как совершенно точно указывается в исследованиях по данной теме, степень разнообразия системы гражданского судопроизводства должна быть не меньше степени разнообразия комплекса охранительных правоотношений, реализацию которых эта система обеспечивает[1].

Не стоит отрицать, что защита интересов граждан и организаций также входит в сферу публичных интересов государства, и противоположность правовых позиций государства и иных субъектов правоотношений в

[1] Курочкин С.А. О перспективах развития частных и публичных начал в гражданском процессе // Вестник гражданского процесса. 2014. № 1. С. 29-48.

конкретном процессе не может означать глубинного, сущностного противоречия интересов личности, общества и государства, их взаимоисключающий характер. Процессуальная борьба равных субъектов в классическом исковом судопроизводстве по принципу «или-или» вряд ли в полной мере применима к борьбе гражданина, организации против государства; частные лица вправе рассчитывать на дополнительные гарантии реализации своих прав в споре с обладающим властью и несопоставимыми возможностями субъектом. Соответственно, противопоставление частных и публичных интересов в исковом судопроизводстве с участим государства без каких-либо особенностей не дают чистой состязательности, а искажают ее, делают декларативной, что, прежде всего, не удовлетворяет интересам частных лиц.

В свою очередь, накал этого противоречия применительно к самому государству может быть снят внедрением (безусловно, на законодательном уровне) однозначного и принципиального представления о защите органами исключительно публичных интересов, о вторичности их процессуальной правоспособности по отношению к правоспособности государства. Субъекты, выступающие от имени государства, иными словами, должны бороться не за «собственные» интересы, а иметь четкое понятие о том, что любые их действия и решения повлекут ответственность самого публично-правового образования.

Формирование системы норм, отражающих специфику участия государства как в материальных правоотношениях, так и в процессуальных, обеспечит также решение задач упорядочения правоприменения, предотвращения ошибок и злоупотреблений. Применение отраслевого законодательства (бюджетного, антимонопольного, приватизационного, законодательства о контрактной системе и др.), содержащего нормы, значительно отличающие порядок участия государства в гражданских правоотношениях от иных субъектов, при рассмотрении гражданско-правового спора с участием государства не является «рефлексом» суда. Игнорирование специального законодательства и применение общегражданских конструкций, как показывает проведенный анализ практики, который будет представлен в последующих главах работы, ведет ни

много ни мало к обходу закона, ограничивающего государство в осуществлении правомочий собственника, заключении договоров.

Подчеркнем, что только комплексный, межотраслевой подход способен дать необходимый эффект самоограничения государства в частноправовой сфере и сфере цивилистического процесса, недостижимый ныне при прямом, без каких-либо отчетливых исключений, применении норм гражданского и гражданского процессуального законодательства в делах с участием государства.

Системный подход к определению процессуальных особенностей в первую очередь предполагает унификацию форм участия государства в материальных и процессуальных правоотношениях. Защита интересов государства в частноправовой сфере будет рассмотрена нами с точки зрения непосредственной и опосредованной форм участия государства в гражданском и арбитражном процессах.

ГЛАВА 3. ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

3.1. Непосредственная и опосредованная формы участия государства в цивилистическом процессе

Цель участия государства в цивилистическом процессе заключается в защите государственных интересов, отражающих интересы общественные, приобретающие свойство публичности через отражение в праве и обеспечение их реализации государством. В современном обществе угрожающе нарастает тенденция правового нигилизма, недоверия к государству, вызванного

ослаблением гарантий соблюдения и защиты интересов и прав граждан. В такой ситуации выявление, обоснование и поддержание представлений о наличии у государства иных целей (тем более признание неких самостоятельных целей для его органов) – весьма деструктивно. Это ведет к еще большей демонизации государства, акцентуации на его разрыве с обществом, что не дает ничего, кроме негативных последствий. В то время как конструктивное определение приоритетной цели государства в гражданском и арбитражном судопроизводстве – защиты законных государственных интересов, отражающих публичные интересы – позволяет открыто признать специфику, в том числе неравенство возможностей, публично-правовых образований и иных субъектов, и выстроить на основе баланса, а не противоречия, наиболее эффективную защиту интересов каждого. В этом случае рациональнее и правильнее решаются и вполне утилитарные задачи определения форм и конкретных средств реализации государством своих процессуальных правомочий.

Не прямая, но, как обосновывалось выше, неизбежная корреляция право- и интересоспособности государства в гражданских материальных и в процессуальных правоотношениях, предопределяет выделение идентичных базовых форм их реализации. Различие же соответствующих материальных и процессуальных категорий неизбежно приводит к существованию специфических процессуальных форм защиты государственных интересов. Исходя из этих общих соображений, мы и будем строить дальнейшие рассуждения.

Традиционно выделяют две формы участия (реализации правоспособности) государства в материальных, гражданских правоотношениях: непосредственная и опосредованная. Непосредственная форма предполагает участие государства в гражданских правоотношениях через систему государственных и иных органов, опосредованная – через

создаваемые им учреждения, унитарные и казенные предприятия, государственные компании и корпорации[1].

При этом в литературе справедливо указывается, что выделение этих форм весьма условно, так как участие государства в правоотношениях всегда осуществляется посредством действий иных лиц[2]. Условность выделения этих форм связана и с еще одним существенным обстоятельством – отсутствием четких критериев классификации. В большинстве работ, посвященных исследуемой проблематике, они приводятся как нечто само собой разумеющееся. Однако, предприняв попытку их разграничить, можно наилучшим образом убедиться как в сложности выделения каких-либо форм, так и в целом – в серьезной специфике участия государства в имущественном обороте, не охватываемой привычными частноправовыми конструкциями.

Полагаем, что в качестве критериев разграничения непосредственного и опосредованного участия государства как в материальных, так и в процессуальных правоотношениях, могут выступать: 1) имущественная обособленность субъектов, реализующих правоспособность государства; 2) организационно-управленческая обособленность таких субъектов; 3) их ответственность.

При участии государства в гражданских правоотношениях через свои органы релевантность этих критериев могла бы быть поставлена под сомнение, если бы не устойчивая современная тенденция регистрации органов в качестве юридических лиц – учреждений. Критика указанной тенденции будет представлена ниже, здесь же мы определим отличия таких «органов-учреждений» от иных учреждений, унитарных и казенных предприятий по обозначенным основаниям.

---

[1] См., например: Гражданское право: учебник. Т.1. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2005. С. 225-226; Гражданское право Российской Федерации: учебник. Т. 1. / под ред. О.Н. Садикова. М., 2006. С. 143-144.

[2] Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб., 2005. С. 112.

Государственные и иные органы, как правило, регистрируются в качестве казенных учреждений. Имущественная и организационно-управленческая обособленность указанных юридических лиц минимальна. Государство является единым и единственным собственником всего их имущества, как отмечает М.И. Брагинский, субъектом права является государство, а его органы (как юридические лица) только управляют и распоряжаются имуществом, но собственниками не являются[1]. Целью создания и деятельности органов является решение управленческих задач, реализация публичных полномочий. Эти два фактора определяют специфику (если не сказать условность) применения к органам как казенным учреждениям норм о закреплении имущества за казенным учреждением на праве оперативного управления, организационно-управленческой обособленности юридического лица и субсидиарной ответственности собственника по долгам такого учреждения (п. 4 ст. 123.22 ГК РФ).

Характерно, что и те ученые, которые принципиально не возражают против наделения органов статусом юридического лица, отмечают следующее. Орган государственной власти (местного самоуправления) может осуществлять лишь деятельность, затраты на которую предусмотрены в смете расходов, утвержденной вышестоящим органом, а обратить взыскание на денежные средства государственного органа возможно лишь в пределах суммы, выделенной указанному органу по определенной строке сметы расходов[2].

Попытка «примирить непримиримое», сходная с приведенной выше концепцией «раздваивания» сущности публично-правовых образований Д.В. Пяткова, приводит другого автора, Б.Б. Инжиеву, к выводу о том, что существующая модель участия государства в лице органов государственной

---

[1] Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981. С. 133-134.

[2] Головизин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 59-65.

власти в рамках их компетенции подлежит дополнению гражданскими правоотношениями с участием казенных учреждений, выступающих от имени публично-правового образования. При этом, однако, указывается: «Аналогичные органам государственной власти принципы управления и осуществляемые функции предполагают, что казенные учреждения не вправе распоряжаться любым движимым или недвижимым имуществом, при этом доходы от возможной приносящей доход деятельности не поступают в их самостоятельное распоряжение, а должны направляться в бюджет»[1].

К иными видам учреждений (бюджетным и автономным), государственным и муниципальным унитарным предприятиям, казенным предприятиям, государственным компаниям и корпорациям критерии имущественной, организационно-управленческой обособленности и ответственности применимы в гораздо большей, но все же в недостаточной для четкого разграничения непосредственной и опосредованных форм участия в гражданском обороте, степени. Нормативно закрепленный правовой статус указанных юридических лиц свидетельствует об их относительной самостоятельности, варьирующейся в зависимости от вида ограниченного вещного права, на котором государство передает им имущество: хозяйственное ведение или оперативное управление. Подтверждают такую самостоятельность и одновременно создают преимущества (удобства) введения в гражданский оборот государственного имущества через юридические лица: переложение бремени собственника по содержанию имущества на других субъектов гражданского права и ограничение размера ответственности государства, уменьшение количества имущества, на которое может быть обращено взыскание по обязательствам государства[2].

---

[1] Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте / под ред. А.Я. Рыженкова. М., 2014. 183 с.

Отметим, что аналогичные суждения ранее высказывались Н.А. Кириловой. См.: Кирилова Н.А. Гражданская правосубъектность государства: проблемы ответственности: Учебное пособие. Новосибирск, 2002. С.54.

[2]Кантор Н. Цели и принципы создания юридических лиц публично-правовыми образованиями // Хозяйство и право. 2004. № 5. С. 37.

Сомнительность этих преимуществ, критикуемых в литературе, причем как с точки зрения невыгодности их для самого государства[1], так и с точки зрения нарушения ими концептуального подхода к регулированию отношений между участниками гражданского оборота – «защита слабой стороны»[2], не умаляет ожиданий законодателя. Об этом убедительно свидетельствует появление новых видов государственных юридических лиц (государственные компании и государственные корпорации).

Диверсификация и децентрализация экономики постсоветского периода, стремление к поиску наиболее эффективных способов удовлетворения публичных интересов, удобных, надежных и доходных для государства способов управления имуществом могли бы оправдать разнообразие косвенных форм участия государства в правоотношениях, если бы не только законодательная, но и правоприменительная практика подтверждала их успешность.

На деле, как и в случае с казенными учреждениями, единственным собственником имущества таких юридических лиц является государство; пусть не единственным, но основным источником их финансирования – тоже государство, а заявленное ограничение ответственности проявляется лишь в ее субсидиарном характере в случае с оперативным управлением. Хозяйственное ведение, предполагающее обособление ответственности созданного государством юридического лица, тем не менее, сохраняет за собственником имущества ряд ключевых организационно-управленческих полномочий: определение предмета и цели деятельности, создание, реорганизация, ликвидация. В итоге, организации на праве хозяйственного ведения и оперативного управления оказываются лишь формально самостоятельными, а определение формы участия государства через них в обороте как опосредованной – условным.

---

[1] Гражданское право Российской Федерации / под ред. О.Н. Садикова. Указ. соч. С. 144.

[2] Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. М., 1998. С. 126-128, 641-650.

Противоречивость статуса юридических лиц, действующих на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, подтверждающаяся как приведенными обстоятельствами, так и, в случае с унитарными предприятиями, несоответствием цели извлечения прибыли принципам их создания и функционирования[1], приводит исследователей к заключению о необходимости отхода в современных условиях от описанных способов удовлетворения публичных интересов, управления государственным имуществом и расширения использования конструкции участия государства в иных видах коммерческих юридических лиц, в частности, акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью[2]. Именно в этом случае, как нам представляется, можно несомненно и однозначно констатировать опосредованное участие государства в гражданских правоотношениях, и, следуя обозначенной нами логике, в процессуальных.

Поскольку предложение и обоснование выводов, касающихся в большей степени материального права и требующих гораздо более глубокого исследования, не является целью настоящей работы, а также учитывая имеющееся различия между правовым положением органов государства и созданных им юридических лиц, все же остановимся на общепринятой терминологии – непосредственная и опосредованная форма участия, при необходимости возвращаясь к ее условному характеру.

В качестве специфической, исключительно процессуальной формы непосредственного участия государства в процессе может рассматриваться защита прокурором интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 45 ГПК РФ), публичных интересов (ст. 52 АПК РФ). Ее непосредственный характер обуславливается статусом прокуратуры как государственного органа, а специфика – реализацией материальной и процессуальной право- и интересоспособности

[1] См., например: Ершова И.В. Проблемы правового режима государственного имущества в хозяйственном обороте. М., 2001. С.156, 166-174.

[2] Кантор Н. Цели и принципы создания юридических лиц публично-правовыми образованиями // Хозяйство и право. 2004. № 5. С. 37.

различными субъектами. В материальных правоотношениях право- и интересоспособность государства воплощают в своих действиях компетентные, отраслевые органы, а в процессуальных – изолированную, своего рода «универсальную» функцию реализации процессуальной правоспособности, защиты интересов государства принимает на себя прокурор.

Рассуждая дальше, в рамках непосредственного участия государства в цивилистическом процессе можно выделить и еще одну форму защиты государственного интереса как интереса публичного. Такая форма имеет место в случае защиты прокурором, а также органами власти и местного самоуправления (ст. 45, 46, 47 ГПК РФ, ст. 53 АПК РФ) прав неопределенного круга лиц и даже отдельных граждан. Как теоретическая конструкция такая форма вполне имеет право на существование, но с практической точки зрения оправдана может быть только целеполаганием правового государства. Как уже упоминалось, в посвященной этому вопросу литературе вполне справедливо отмечается, что, добиваясь вынесения решения по делу в защиту интересов других лиц, органы власти тем самым стремятся осуществить надлежащим образом свои функции в определенной сфере управления, добиться восстановления нарушенной законности в подконтрольной им сфере жизни общества и, в конечном счете, прямого или косвенного обеспечения защиты государственных и общественных интересов[1].

В ходе последующего изложения основное внимание будет уделяться непосредственной форме участия государства в гражданском судопроизводстве как имеющей, на наш взгляд, принципиальные особенности. Участие в процессе юридических лиц, созданных государством (опосредованная форма), сопряжено с такими особенностями в гораздо меньшей степени. Причиной этого является планомерно проводимая в жизнь

[1] Кулакова В.Ю. К вопросу о специальных основаниях обращения в суд в защиту чужих интересов государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 11-19.

на всем протяжении современной истории России концепция уменьшения вмешательства государства в предпринимательскую сферу, отраженная в нормах как материального, так и процессуального права и поддерживаемая судебной практикой[1]. В целом эта концепция разделяется нами, а отдельные необходимые изменения защиты государственного интереса в опосредованной форме будут предложены как при рассмотрении непосредственной формы участия государства в процессе, так и отдельно при рассмотрении конкретных категорий дел с участием государства.

3.2. Участие государства в цивилистическом процессе через его органы (непосредственное участие)

Государство реализует свою право- и интересоспособность в материальных и процессуальных правоотношениях через свои органы. Механизм этот выглядит, как уже упоминалось, следующим образом. Государство как обладатель интересов и прав наделяет свои органы компетенцией, которая предполагает и наличие прав, и их реализацию, от имени государства в целях удовлетворения потребностей всего общества. Соответственно, чтобы уяснить природу участия государства в процессе через его органы, следует остановиться на составляющих данного механизма – государственном органе и его компетенции.

[1] См., например: Определение СК по гражданским делам ВС республики Дагестан от 30 ноября 2005 г. по делу № 33-1583/2005. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.07.2020); Решение ВС РФ от 30 сентября 2008 г. № ГКПИ08-1680; Постановление первого арбитражного апелляционного суда от 12 сентября 2008 г. по делу № А38-1252/2008-8-123.

Предлагаемый анализ и выводы сущностного и терминологического характера, исходя из единства правовой природы государства, вне зависимости от отношений, в которые оно вступает, будут относиться не только к процессуальному, но и к материальному праву. Однако подчеркнем, что для целей процессуального исследования определение точного порядка защиты государством своих интересов и прав приобретает особое значение при решении краеугольной проблемы определения лица, отвечающего по требованиям к государству, а также лица, управомоченного требовать защиты государственных интересов; проблемы, от которой в конечном счете зависит эффективность судебной защиты в таких спорах.

Понятие и признаки органа государства изучаются достаточно давно в двух взаимосвязанных аспектах: государственно-правовом и цивилистическом. Незыблемым постулатом всех исследований является единство понятия государственного органа, его основных признаков при участии от имени государства в различных правоотношениях. Особенности, связанные с компетенцией органов по участию в гражданском обороте, не могут поколебать этой общей посылки. Базовым в этом отношении является государственно-правовое определение органа государства, поскольку сущность его, основное предназначение заключается именно в осуществлении от имени государства власти в интересах общества; иная же деятельность органа является сопутствующей, побочной.

Ученые, начавшие разрабатывать эту проблему, (О. Гирке, Г. Еллинек, Л. Дюги) подчеркивали неразрывную связь государства и его органов, заключающуюся в том, что государство действует посредством своих органов как личность высшего порядка, так же, как отдельная физическая личность реализует свои действия и поступки через свои органы. При этом, однако, одни исследователи допускали наличие самостоятельности органа, несущего перед государством обязанности и ответственность (О. Гирке), другие же отождествляли государство и его органы, представленные реально действующими физическими лицами (Л. Дюги, Ж. Бертелеми). Это дает

определенные основания утверждать, что уже на рубеже XIX-XX вв. можно проследить развитие идеи самостоятельной юридической личности государственного органа[1].

В воззрениях дореволюционных российских ученых возобладала первая из приведенных позиций, предполагающая отсутствие какой-либо самостоятельной личности государственного органа[2].

Характерно, что одни из первых заметных исследований интересующей нас проблемы в советский период принадлежали именно ученым-цивилистам, что было связано с существенным изменением подхода законодателя (принятие ГК 1922 г.) к вопросам участия государства в гражданском обороте, которое ранее рассматривалось исключительно как непосредственное. Юридическая личность стала признаваться и за государственными органами, государственными предприятиями, учреждениями[3].

Так, Ц.А. Ямпольская указывала на слабое развитие теоретического и административного понятия государственного органа на момент выхода ее труда «Органы советского государственного управления в современный период» (1954 г.). Резко критикуя взгляды представителей науки гражданского права – А.В. Венедиктова и С.Н. Братуся – за их сосредоточенность на гражданско-правовых характеристиках органа и отсутствие отражения единой специфики государственного органа как органа, через который проявляется государственная власть, профессор Ямпольская все же несомненно признавала приоритет цивилистов в исследовании проблемы[4].

---

[1] Цит. по: Вожова Е.М. Органы государственной власти как субъекты права // Административное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 17-25.

[2] Мейер Д.И. Русское гражданское право. Пг., 1914 // СПС «Гарант».

[3] Гринкевич А.П. Гражданско-правовое положение казны: автореф. дис…канд. юрид. наук. М., 1995. С. 13.

[4] Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С. 17-25. Проблематику разрабатывали и иные ученые-административисты: Козлов Ю. М. Органы государственного управления. М., 1960; Органы Советского общенародного государства / редкол.: Лазарев Б.М., Топорнин Б.Н. (отв. ред.), Шафир М.А. М., 1979. С. 54.

Современные государственно-правовые представления о понятии и признаках государственного органа основываются на мнениях советских авторов и характеризуются достаточной устойчивостью. Под органом государства понимается составное и в то же время относительно обособленное подразделение (часть) государственного аппарата, которое участвует в осуществлении задач и функций государства и действует от его имени и по его поручению, имеет соответствующую компетенцию и структуру, наделено установленным законодательством объемом властных полномочий, применяет присущие ему формы и методы деятельности[1]. Далее следует рассмотрение вопроса об органах государственной власти, решение которого, на наш взгляд, имеет определенное значение как для науки государственного, так и (даже в большей степени) – гражданского и гражданского процессуального права, что подробнее будет показано ниже.

Формулируемые в науке государственного права признаки государственных органов и органов государственной власти идентичны, что указывает на отсутствие сущностной разницы между этими понятиями[2]. Но терминологическое различие не случайно выявляется во всем массиве законодательства, начиная с Конституции. Так, ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[3] относит к государственным органам органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской

[1] См.: Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. М., 1997 С. 16; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России. М., 2003. С. 21.

[2] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2007. С. 409. См. также: Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. М., 1997 С. 18-19; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России. М., 2003. С.22-23; Смоленский М.Б., Мархгейм М.В., Тонков Е.Е. Конституционное право Российской Федерации: учебник. Ростов-на-Дону, 2009. С. 367.

[3] Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5237.

Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации законодательством субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[1], причисляет к государственным заказчикам, в частности, государственный орган (в том числе орган государственной власти).

Ряд государственных органов прямо не относятся к органам государственной власти. Среди них: прокуратура Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации»[2]), Счетная палата Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»[3]), Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[4]).

Дифференциацию этих понятий последовательно проводят и иные нормативные правовые акты[5], аналогичное конституционно-правовое толкование им дает КС РФ[6].

---

[1] Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; 2022. № 45. Ст. 7665.

[2] Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2022. № 45. Ст. 7670.

[3] Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649; 2021. № 18. Ст. 3060.

[4] Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2022 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2022. № 27. Ст. 4621.

[5] См., например: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5179; 26. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2022. № 45. Ст. 7669.

[6] Данная позиция отражена в определении Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. № 55-0 «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа

Казалось бы, нормативная регламентация должна подвигать к выявлению единообразных критериев различия таких органов, их доктринальному обоснованию, что в свою очередь должно быть использовано для унификации терминологии, в том числе и процессуальной. Но мнения ученых по проблеме нельзя назвать однозначно сформированными. Отправной тезис о том, что понятие государственного органа включает понятие органа государственной власти[1], представляется вполне верным. Однако попытки выявить названный критерий различия не приводят к успеху. Распространенные суждения исходят из буквального толкования положений ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации, предполагающего, что органами государственной власти являются только органы, перечисленные в этой статье, а расширение их перечня невозможно без изменения гл. 1 Конституции Российской Федерации[2].

Такое толкование Конституции Российской Федерации носит необоснованно ограниченный характер[3], более того, вступая в очевидное

Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации», по смыслу которого указанные понятия являются нетождественными (см.: 1. Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2664.).

[1] См., например: Маньковский И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис… канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 13; Ромашко Е.А. Государственные органы со статусом юридического лица как особые субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дис… канд. юрид. наук. Архангельск, 2006. С. 32.

[2] См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. М., 1997. С. 63; Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. М., 2005. С.27.

[3] Аналогичное мнение высказывалось Н. Бандориной. Бандорина Н. Участие органов государственной власти (государственных органов) в гражданском судопроизводстве в контексте конституционного принципа разделения властей // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 6. С. 14. Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П, признано наличие властных полномочий у министерств и ведомств. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

противоречие с государственно-управленческими реалиями существования и иных органов власти.

Другие авторы выделяют два вида государственных органов: государственные органы без властных полномочий (к примеру, Администрация Президента, аппарат Правительства, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти)[1]. При этом упускается из виду существование прокуратуры, счетной палаты, избирательной комиссии, наделенных обширными властными полномочиями, доказывать наличие которых мы считаем излишним, но при этом не относящихся в силу прямого указания закона к органам государственной власти, что, впрочем, признают и сами авторы данной концепции[2]. У территориальных органов федеральных органов исполнительной власти также наличествуют властные полномочия, только реализуются они через иерархию этих органов.

Несмотря на обнаруженное самими учеными отсутствие универсальности приведенных критериев разграничения государственных органов и органов государственной власти, они экстраполируются на сферу гражданско-правовых отношений, что еще более запутывает ситуацию.

В соответствии с первым из двух вышеприведенных объяснений разницы между государственными органами и органами государственной власти, его авторы делают вывод о том, что на основании п. 1 ст. 125 ГК РФ от имени Российской Федерации могут выступать только Президент РФ, Федеральное Собрание РФ[3], Правительство РФ, так как только они относятся

---

[1] См.: Усков О.Ю. Право государственной собственности в Российской Федерации. Белгород, 2002. С. 170-171; Ромашко Е.А. Государственные органы со статусом юридического лица как особые субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дис… канд. юрид. наук. Архангельск, 2006. С. 32; Вожова Е.М. Органы государственной власти как субъекты права. Указ. соч. С. 17-25.

[2] Усков О.Ю. Право государственной собственности в Российской Федерации. Белгород, 2002. С. 170. Наличие у таких органов властных полномочий напрямую установлено в нормах, к примеру, п. 6 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490.

[3] Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. М., 2005. С. 27.

к органам государственной власти ст. 11 Конституции РФ (об остальных органах государственной власти из ст. 11 речи почему-то вообще нет). Иные же государственные органы выступают от имени Российской Федерации только по специальному поручению (п. 3 ст. 125 ГК РФ). При этом такое специальное поручение может выражаться и в постоянной функции, полномочии, обязанности этого органа, закрепленной актом, определяющим статус этого органа, и тогда участие государственного органа от имени государства может осуществляться и на основании п.1 ст. 125 ГК РФ[1].

Вторая позиция, основанная на разделении органов государственной власти, обладающих властными полномочиями, и государственных органов, не обладающих таковыми, соответственно, указывает на участие в гражданских правоотношениях от имени Российской Федерации первых – по п.1 ст. 125 ГК РФ, а вторых – по п. 3 ст. 125 ГК РФ[2]. В данном случае прослеживается бóльшая последовательность, однако остается неясным, почему ряд государственных органов, наделенных обширными властными полномочиями, не могут выступать от имени Российской Федерации по п. 1 ст. 125 ГК РФ.

Представляется, что буквальное толкование положений ст. 11 Конституции в отрыве от иных норм, а также наличие властных полномочий не может служить основанием разграничения понятий «государственный орган» и «орган государственной власти». Критерием разграничения понятий «государственный орган» и «орган государственной власти», на наш взгляд, может выступать отнесение того или иного государственного органа к определенной ветви власти: законодательной, исполнительной, судебной.

---

[1] Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. М., 2005. С. 28; Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Пермь, 2009. С. 101.

[2] Усков О.Ю. Право государственной собственности в Российской Федерации. Белгород, 2002. С. 170-171; Ромашко Е.А. Государственные органы со статусом юридического лица как особые субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дис… канд. юрид. наук. Архангельск, 2006. С. 32; Вожова Е.М. Органы государственной власти как субъекты права. Указ. соч. С. 17-25.

Органы, относящиеся к одной из ветвей власти, являются (и во всех случаях именуются) органами государственной власти; органы, не относящиеся ни к одной из ветвей власти, – государственными органами. Указанное различие проистекает, на наш взгляд, из того, что провозглашенное в Конституции РФ разделение властей на три ветви не охватывает весь спектр государственно-властных полномочий, осуществляемых не только органами, принадлежащими к одной из этих ветвей. Налицо и контрольно-надзорные властные полномочия государства, реализуемые в деятельности органов прокуратуры, счетных палат, и полномочия по формированию самих органов государства, реализуемые в деятельности избирательных комиссий, и другие полномочия. Осуществляют эту властную деятельность в силу прямого указания нормативных правовых актов именно государственные органы. Как государственные органы, так и органы государственной власти обладают и властными полномочиями, и отраженной в соответствующих актах компетенцией. Следовательно, все они могут выступать от имени Российской Федерации и на основании п. 1 ст. 125 ГК РФ (без специального поручения), и п. 3 ст. 125 ГК РФ (по специальному поручению)[1].

Рискнем предположить, что, формулируя ст. 125 ГК РФ, законодатель подразумевал не столько разницу между видами государственных органов, сколько разницу между способами их участия в гражданско-правовых отношениях. Косвенным образом это подтверждается и тем, что, указывая на способы участия органов местного самоуправления от имени муниципальных образований (п. 2 и п. 3 ст. 125 ГК РФ), кодекс вообще не различает органы местного самоуправления и муниципальные органы. Интересно, что авторы других приведенных концепций в итоге признают возможность участия государственных органов в гражданских правоотношениях обоими способами.

Следующий элемент сложной системы реализации государством своей право- и интересоспособности через действия своих органов – наделение

[1] Смагина Е.С. К вопросу об участии в гражданском и арбитражном судопроизводстве государственных органов // Российская юстиция. 2015. № 7. С. 68-71.

государственного органа компетенцией. Компетенция понимается как точно определенный круг деятельности и соответствующий объем прав и обязанностей государственного органа, установленный актами, регулирующим его деятельность[1]. Компетенция является внешним проявлением властного полномочия государства, реализуемого в деятельности государственного органа. При этом компетенция охватывает полномочия государства, представленные соответствующими конкретными правами и обязанностями государственных органов, как в публично-правовой, так и в частноправовой сферах[2]. Проблематику компетенции попробуем разобрать применительно к непосредственно интересующей нас области.

Одним из специфических полномочий государственных органов, входящих в их компетенцию, является право на обращение в суд в защиту государственных, публичных интересов, а также интересов отдельных лиц. Специфика его заключается в том, что здесь органу для реализации и защиты тех или иных интересов оказывается недостаточно собственных властных методов, поскольку характер решаемого вопроса в силу закона требует применения только судебной процедуры. Подчеркнем снова, что способность иметь как материальные, так и процессуальные права и интересы принадлежит именно государству, которое наделяет свои органы компетенцией по реализации этих прав от имени государства в целях удовлетворения публичных интересов. Выражаясь цивилистическими терминами, субъектом волеобразования в случае с государством и его органами (так же, как и в случае с юридическим лицом и органами юридического лица) является само государство, а субъектом волеизъявления – орган государства. В такой

[1] См.: Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С. 24; Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. М., 1999. С. 278; Кутафин О.К., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М., 1997. С. 253.

[2] Указанная позиция высказана в трудах ведущих цивилистов А.В. Венедиктова, О.С. Иоффе. Привод. по: Смородинов М.В. Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: автореф. дис… канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 13.

ситуации не представляется возможным говорить о наличии самостоятельной процессуальной правоспособности у государственных органов. Выделение самостоятельной процессуальной дееспособности государственных органов не требуется в силу сложившегося представления об неразрывной связи право- и дееспособности подобного рода субъектов, покрываемого общим понятием правосубъектности.

О неприменимости категории самостоятельной процессуальной правоспособности к государственным органам и органам местного самоуправления достаточно давно говорилось в процессуальной литературе. Однако причины для этого назывались иные: совокупность прав и обязанностей соответствующих органов рассматривалась не как абстрактная возможность правообладания, а как наличность этих прав, закрепленных актами, то есть компетенция[1]. Не будем останавливаться на подвергнутом справедливой критике в литературе излишне статичном подходе к характеристике прав и обязанностей органов с помощью понятия компетенции[2]. Подчеркнем другой очень важный момент – предопределенность, даже зависимость прав и обязанностей органов от установлений соответствующих актов, которая, в свете поддерживаемой нами позиции о принципиальной невозможности наличия самостоятельной правоспособности у государственных органов, приобретает первоочередное значение. Иными словами, именно «позитивистские» свойства компетенции не позволяют говорить о какой-либо самостоятельности органов.

Однако достаточно устойчивой тенденцией теории и практики в современный период является попытка придания такой самостоятельной правоспособности государственным органам (пусть и в ограниченной

[1] См.: Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права. М., 1970. С. 86; Она же. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления. М, 1978. С. 27-29; Козлов А.Ф. Суд первой инстанции как субъект процессуального права. Томск, 1983. С. 51.

[2] Туманова Л.В. Лица, участвующие в деле в целях защиты публично-правовых интересов. Тверь, 2001. С. 126-129.

области), отраженной в признании за государственными органами статуса юридических лиц.

Базируясь на разработанной в советский период концепции самостоятельной правоспособности (или правосубъектности) органов государства[1], современные исследования различают участие органов государства в гражданском обороте от собственного имени и от имени соответствующего публично-правового образования.

Это, по разделяемому нами мнению ряда авторов[2], противоречиво по сути. Соглашаясь с приводимыми аргументами об организационных и функциональных трудностях применения конструкции юридического лица к государственным органам и органам местного самоуправления, что делает такое применение в большей степени искусственным и произвольным, чем практически оправданным, следует заметить, что не менее искусственным выглядит и разделение целей участия государственных органов в гражданском обороте на цели удовлетворения публичных и собственных (обеспечительных) нужд. Поскольку создание и функционирование этих органов необходимо исключительно для участия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в правовых, в том числе гражданско-правовых отношениях, с целью решения публичных, общенациональных или иных общественных задач[3], соответствующие органы просто не имеют оснований

---

[1] См., например: Венедиктов А.В. Органы управления государственной социалистической собственностью // Советское государство и право. 1940. № 5-6. С. 26; Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве: понятие, виды, государственные юридические лица. М., 1974. С. 178-185. Указанная теория имеет и современных последователей. См., например: Гражданское право / под ред. В.Ф. Яковлева. М., 2003. С. 163-164. Аналогичные суждения высказаны также и другими учеными: См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. О.Н. Садикова. М., 1997; Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2001. № 3. С. 49-52; Головизин А. Некоторые вопросы участия в гражданском процессе органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6.

[2] Слыщенков В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов. Указ. соч. С. 58-91.

[3] Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права. Указ. соч. С. 46-54.

для приобретения каких-либо иных целей. Как верно замечает О.Ю. Усков: «… у органов государства нет и не может быть никаких «собственных» нужд, отличных от нужд государства…»[1]. Более того, финансируется любая, даже «вспомогательная» деятельность органов из единого источника – бюджета соответствующего уровня, и единственным мерилом обоснованности таких затрат органа является все тот же публичный интерес, на страже которого стоит государство.

Таким образом, полагаем, что единая цель удовлетворения публичных интересов в первую очередь (наряду с иными организационными и функциональными особенностями) должна определять не только специальный характер право- и интересоспособности государства и иных публично-правовых образований, но и способствовать однозначному решению вопроса об отсутствии самостоятельной правоспособности у их органов[2].

Статус юридического лица придается большинству государственных органов и органов местного самоуправления соответствующими нормативными правовыми актами[3]. Но его наличие или отсутствие никак не влияет на фактические возможности органа по участию в гражданском обороте[4]. Такие чисто практически необходимые инструменты участия в гражданском обороте, как печать, наличие банковского счета (лицевые счета органов открываются в Федеральном казначействе и сами органы не вступают в непосредственные отношения с кредитными организациями), в случае с

[1] Усков О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 27-36.

[2] Смагина Е.С. К вопросу об участии в гражданском и арбитражном судопроизводстве государственных органов // Российская юстиция. 2015. № 7. С. 68-71.

[3] См., например: 24. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5220; Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223; 2022. № 16. Ст. 2609; Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» и др.

[4] Слыщенков В.А. Указ. соч.; См. также: Артемов В. Органы местного самоуправления как субъекты гражданского права // Хозяйство и право. 2003. № 3. С. 113-114.

государственным органом могут наличествовать и у субъекта, не обладающего статусом юридического лица.

Приходится констатировать, что на данный момент законодатель неоправданно с правовой точки зрения диктует государственным органам необходимость иметь статус юридического лица при необходимости участия в некоторых, в том числе гражданских, правоотношениях. Процессуальные правоотношения, не имея системы особенностей участия рассматриваемых субъектов, в этом, как и в иных рассматриваемых нами случаях, «автоматически» всегда следуют за материальными. При этом, однако, одни органы произвольно относятся к юридическим лицам, а другие – нет (например, Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации). Сомнительные соображения удобства ставятся на одну доску с такими серьезнейшими последствиями наличия статуса юридического лица у органа государства, как снижение степени ответственности государства по долгам такого юридического лица, а значит, ущемление интересов контрагентов по сделкам. Ранее нами отмечалось: «В целом же наличие юридической личности у органов государства провоцирует злоупотребления с их стороны, отклонения от цели удовлетворения публичного интереса, формирование у этих органов ложного представления о принципиальной возможности иметь «собственные» интересы как в частноправовой сфере, так и, как неизбежное следствие, в иных сферах их деятельности»[1].

В определенной степени компромиссный вариант решения обозначенной проблемы представлен Концепцией развития гражданского законодательства[2], в которой предлагается считать единым субъектом прав и обязанностей само публично-правовое образование, в связи с чем в

[1] Смагина Е.С. К вопросу об участии в гражданском и арбитражном судопроизводстве государственных органов // Российская юстиция. 2015. № 7. С. 68-71.

[2] См.: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

законодательство должны быть внесены изменения с целью запрета признания органов публичной власти юридическими лицами частного права и закрепления хозяйственных функций по обеспечению их деятельности за соответствующими органами или даже подразделениями, которые в этих целях должны приобретать статус юридического лица.

На основании вышеизложенных общих представлений о сущности государственных органов, их компетенции и механизме реализации правоспособности государства действиями его органов мы можем сделать выводы об особенностях участия государственных органов от имени и в интересах государства в гражданском и арбитражном процессах.

Как уже указывалось, нами разделяется и дополнительно аргументируется ранее высказанный в литературе тезис о том, что государство и иные публично-правовые образования должны обладать правоспособностью в гражданских процессуальных (как и в материальных) правоотношениях[1]. Однако полагаем, что такая правоспособность может и должна характеризоваться особенностями в связи с тем, что она реализуется не напрямую, а через органы публично-правовых образований. Орган государства или иного публично-правового образования может обладать лишь «делегированной правоспособностью», то есть быть наделенным государством правами и обязанностями, предусмотренными нормативными положениями о компетенции такого органа.

В настоящее время процессуальное законодательство не исключает непосредственное участие публично-правовых образований в процессе в целевых установках кодексов, но и последовательно не проводит его через специальные нормы.

Практика, стремясь восполнить вполне очевидный пробел, определяет такое участие по отдельным категориям дел. Так, в соответствии с п. 15

[1] Алехина С.А. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе. Дисс. канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 109.

Постановления Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»[1], публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование) является ответчиком в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. Такое требование подлежит рассмотрению в порядке искового производства. Предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к органу местного самоуправления, допустившему нарушение, или только к финансовому органу само по себе не может служить основанием к отказу в удовлетворении такого иска. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующее публично-правовое образование и одновременно определяет, какие органы будут представлять его интересы в процессе.

Обратим здесь внимание на важное для дальнейших выводов совершенствование формулировки, произошедшее в сравнении с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 6/8, где последнее предложение звучит несколько иначе, обнаруживая противоречие. Ответчиком называется как орган, так и само публично-правовое образование: предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к органу местного самоуправления, допустившему соответствующее нарушение, не может служить основанием к отказу в принятии искового заявления либо к его возвращению без рассмотрения. В этом случае суд привлекает в качестве

[1] Постановление Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 140.

ответчика по делу соответствующий финансовый или иной управомоченный орган.

Следующий очевидный вывод, проистекающий из анализа статуса органа, – орган выступает исключительно от имени и в интересах государства в гражданском и арбитражном процессе. Мы поддерживаем позицию ученых, представителей как материальных, так и процессуальных отраслей права, приходивших к этому выводу ранее, однако подчеркиваем, что до настоящего времени он был обоснован не вполне последовательно, с допущением наличия у органов неких «собственных», не связанных с выполнением публичных функций и полномочий, интересов[1]. Такое допущение, убеждены, не может быть принято. Абсолютным требованием, определяющим суть и порядок действия в процессе органов от имени государства, должно стать требование преследования органами исключительно цели удовлетворения публичных интересов и никаких иных, в том числе «собственных».

Повторим, указанные органы не обладают самостоятельной, отдельной гражданской процессуальной правоспособностью, не могут выступать в процессе в собственных интересах. Возможность реализации и защиты в процессе органами от имени государства публичных интересов воплощается в компетенции органов, четко определенной в соответствующих актах и предусматривающей, в том числе, право этих органов обращаться в суд.

Даже наличие статуса юридического лица у государственного органа нельзя рассматривать как основание его участия и в гражданском, и арбитражном процессе самостоятельно. В абсолютном большинстве случаев участия государственных органов в процессе в рамках реализации их публично-правовых полномочий (например, участие по ст. 46, 47 ГПК РФ)

[1] Так, в процитированной работе С.А. Алехиной (Алехина С.А. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе: дис. … канд. юрид. наук. Москва, 2001) позиция об участии органов от имени публично-правовых образований раскрывается не вполне последовательно, в одном случае автор допускает наличие собственного интереса у органа (с. 75), в другом – отрицает его (с. 95). Правда, в одной из более поздних работ автор уже более отчетливо склоняется ко второй позиции.

вопрос о наличии или отсутствии статуса юридического лица у них даже не поднимается. Статья 27 АПК РФ, несмотря на нечеткость формулировок, напрямую относит к участникам арбитражного процесса образования, не имеющие статуса юридического лица.

Однако специальные нормы, регулирующие собственно порядок судопроизводства, уже неоправданно узко подходят к вопросу. К примеру, ст. 126 АПК РФ определяет перечень документов, прилагаемых к исковому заявлению, для всех лиц, обращающихся в арбитражный суд, указывая среди них копии свидетельства о государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя и выписку из единого государственного реестра юридических лиц или единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей с указанием сведений о месте нахождения или месте жительства истца и ответчика. Несколько меняют ситуацию Порядки подачи документов в суд в электронном виде. Так, согласно п. 3.1.2. Приказа Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28 декабря 2016 г. № 252 «Об утверждении Порядка подачи в арбитражные суды Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа»[1], если участником судебного процесса является орган, не имеющий статуса юридического лица, наделенный федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями и созданный на основании федерального закона или решения федерального органа государственной власти, указывается ИНН и ОГРН федерального органа, обеспечивающего деятельность пользователя (либо ответчика, заинтересованного лица).

Отдельно следует обратить внимание на терминологию по отношению к органам государства, используемую в процессуальном законодательстве. ГПК

[1] Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28 декабря 2016 г. № 252 «Об утверждении Порядка подачи в арбитражные суды Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» (в ред. от 20 февраля 2018 г.) // Бюллетень актов по судебной системе. 2017. № 17; 2018. № 4.

РФ и АПК РФ достаточно произвольно[1]. Но справедливости ради следует заметить, что в новеллах законодательства уже можно встретить, например, формулировки «государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы» (ч. 4 ст. 8 ГПК РФ, ч.2.1 ст. 5 АПК РФ). КАС РФ, в создании которого принимали участие ученые, представители науки административного права, в этой части вообще не содержит неверных терминов.

Исходя из предложенного нами понимания государственного органа как родового понятия по отношению к органу государственной власти и формально-юридическому критерию отнесения к последним только органов, входящих в одну из трех ветвей власти, считаем более верным использование в текстах ГПК РФ и АПК РФ формулировки «государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы» во всех случаях, когда речь идет о любых формах их участия в гражданском или арбитражном процессе.

Таким образом, потребность существования формы непосредственного участия государства и иных публично-правовых образований в процессе через их органы обосновывается принадлежностью гражданской процессуальной правоспособности именно самим таким образованиям. Статус органов таких образований вторичен за счет наделения их компетенцией для реализации и защиты публичных интересов и недопустимостью преследования органами собственных интересов. Взаимосвязь с государством и статус органа не изменяется в зависимости от характера правоотношений, в которые вступает государство, что предопределяет представленный нами единообразный подход к пониманию такого статуса как в материальных, так и в процессуальных правоотношениях. В процессуальных правоотношениях отстаиваемый подход имеет серьезнейшее практическое значение: кто и чьи интересы правомочен защищать, кто отвечает, и за чей счет производится

[1] Бандорина Н. Участие органов государственной власти (государственных органов) в гражданском судопроизводстве в контексте конституционного принципа разделения властей // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 6. С. 15-16.

взыскание. Учитывая особенности функционирования бюджетной системы, эти вопросы являются вопросами реального исполнения решений и, в конечном итоге, эффективности судебной защиты. Самому государству непосредственное участие в процессе способно обеспечить высокую подконтрольность органов, своевременную констатацию их действий вразрез с государственными, публичными интересами.

3.3. Защита прокурором интересов государства в цивилистическом процессе

Существенными особенностями в рамках непосредственной формы участия государства в цивилистическом процессе обладает защита прокурором интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 45 ГПК РФ), публичных интересов (ст. 52 АПК РФ). Специфика ее заключается в том, что прокурор не является субъектом материальных правоотношений и наделяется лишь процессуальной правоспособностью, что имеет особое значение для защиты не только прав, но законных интересов государства.

Прокуратура не наделяется государством отраслевой компетенцией, осуществляя в рамках своих универсальных полномочий в том числе защиту в цивилистическом процессе прав и интересов иных лиц. Это обстоятельство предопределяет наличие у прокуратуры значительно бóльших возможностей по защите интересов в том числе публично-правовых образований, не отраженных в конкретных субъективных правах. В этой связи буквальное прочтение ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, в которой упоминаются именно интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных

образований, имеет совершенно определенное значение. Несвязанность прокуратуры с деятельностью соответствующих органов и ее функции по надзору за законностью позволяют взглянуть «с другого ракурса», выявить действительный интерес государства, а не его органа, возможно, не имеющий прямого нормативного закрепления в виде субъективного права, но имеющий иную форму правовой объективации; выявить потребность в его защите, а также, что наиболее важно, действия (бездействие) органов, этому интересу противоречащие[1]. Такой подход позволяет иначе взглянуть на дискуссию о роли прокурора в цивилистическом процессе.

К моменту реформирования цивилистического процессуального законодательства наукой были сформулированы базовые положения[2], а практикой был накоплен богатый опыт участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Результатом полемики о роли прокурора в современном гражданском и арбитражном процессах стали положения ныне действующих кодексов, отражающие два различных подхода к наделению прокурора полномочиями по защите государственных интересов: неограниченный и ограниченный. Оба этих подхода имеют определенные недостатки.

Положения ст. 45 ГПК РФ позволяют прокурору предъявлять иски в защиту интересов публично-правовых образований без ограничений и условий, что приводит к формированию обширной судебной практики обращения в суд прокуроров одновременно в интересах таких образований и их органов[3]. В отношении налоговых споров и вовсе сформулирована позиция

---

[1] Рассуждения имеют аналогичное значение и для защиты прокурором интересов иных субъектов (граждан и неопределенного круга лиц), не отраженных в субъективных правах, и, что особо важно именно для названных субъектов, вообще не имеющих правовой формы закрепления, но не противоречащих праву и интересам других лиц.

[2] См.: Гапеев В.Н. Участники гражданского и арбитражного процесса. Ростов-на-Дону, 1988; Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права. М., 1970; Щеглов В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса. Томск, 1979; Ченцов В.Н. Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве: процессуальные особенности. Калинин, 1988; Якубов С.А. Субъекты советского гражданского процессуального права, Ташкент, 1973.

[3] См., например: Из практики прокурорского надзора по гражданским делам // Законность. 2007. № 4. С. 63-64; Из практики прокурорского надзора по гражданским делам // Законность. 2010. № 11. С. 72-73.

ВС РФ, состоящая в том, что по смыслу ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе в интересах Российской Федерации обращаться в суд с требованиями о взыскании с граждан недоимки и финансовых санкций по налогам и сборам независимо от того, что действующее законодательство предусматривает наличие специальных учреждений – налоговых органов, на которые в силу п. 16 ч. 1 ст. 31 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ)[1] возложена обязанность по взысканию указанных платежей[2]. Справедливости ради следует отметить, что существует и противоположный подход судов общей юрисдикции[3], который, в отличие от вышеприведенного, не носит характер общепринятого.

В специальной литературе отмечается, что разрозненность практики обращения в суд прокуроров, в том числе в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не соответствует принципам правовой определенности, исключительности и субсидиарности участия прокурора в сфере гражданского судопроизводства, сформулированным ЕСПЧ (дела Менчинской, Бацанина, Королева) и Венецианской комиссией (постановление, принятое на 63 пленарной сессии 10, 11, июня 2005 г.)[4].

---

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2022. № 22. Ст. 3544.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; Российская газета. № 266. 2022.

[2] Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2006 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2006 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 1; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2021 г. № 13-КГ21-3-К2. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.08.2022); Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 71-КГ22-6-К3. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.08.2022).

[3] См., например: Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 22 августа 2008 г. № 78-Впр08-24. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2021).

[4] См.: Терехова Л.А. Обращения прокурора в защиту неопределенного круга лиц // Российский судья. 2018. № 5. С. 6-10; Лукьянова И.Н. Участие прокурора в гражданском

Как нами отмечалось в более ранних работах: «Отсутствие ограничений предъявления прокурором иска не может быть оценено положительно ни с точки зрения материального законодательства, относящего действия по защите публичного интереса в первую очередь к компетенции соответствующих «профильных» органов, ни с точки зрения собственно процессуального законодательства, базовый принцип равенства которого нарушается. Достаточно сказать, что подача заявления в суд прокурором от имени граждан обусловлена такими обстоятельствами, как невозможность самостоятельного обращения в суд по уважительным причинам (возраст, состояние здоровья, недееспособность и др.), необходимость обеспечения состязательности по важнейшим социально значимым делам (защита семьи, материнства и детства, охрана здоровья, обеспечение права на образование и другие), которые требуют подтверждения в процессе»[1]. Нередки случаи, когда прокурорам приходится отстаивать обоснованность использования полномочий ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, касающихся граждан, вплоть до высших судебных инстанций[2].

Сбалансированное решение задачи обеспечения прокурора необходимыми и достаточными полномочиями по защите интересов публично-правовых образований, с одной стороны, не допускающими нарушения равенства сторон, необоснованного вмешательства и подмены

деле и правовая определенность в современном российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 39-46.

[1] Смагина Е.С. Некоторые особенности защиты имущественных интересов государства в гражданском и арбитражном судопроизводстве // Проблемы обеспечения и защиты публичных интересов: сборник научных статей. Сер. «Научная мысль». М., 2015. С. 51-32; Смагина Е.С. Защита государством общественных интересов в гражданском судопроизводстве // Российский судья. 2018 № 5. С. 11-16.

[2] См., например: Определение ВС РФ от 24 августа 2006 г. № 66-Впр06-9. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.06.2020); Определение ВС РФ от 1 июня 2007 г. № 81-Впр07-8. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.06.2020); Определение ВС РФ от 24 марта 2008 г. № 37-Впр08-2. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.06.2020).

Об этом подробнее: Байкин И.М. Вопросы ограниченного участия прокурора в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 10. С. 9-11.

прокурором органов власти, а с другой стороны, предусматривающими такое вмешательство при отсутствии защиты этих интересов иным образом, может заключаться в закреплении на законодательном уровне следующих случаев, ограничивающих и обуславливающих обращение прокурора в суд в защиту государственных интересов.

Далеко не всегда соответствующие государственные органы верно понимают публичный интерес, который они должны реализовывать, не редко действуют вопреки ему или же бездействуют. Подчеркнем, что в этой ситуации речь идет не о формировании у этих органов собственных интересов, а лишь о ненадлежащей реализации, воплощении публичных интересов. Поскольку любая деятельность соответствующих органов государства, противоречащая публичному интересу, изначально находится вне правового поля, незаконна и не подлежит защите, для борьбы с ней достаточно констатации факта противоречия конкретных действий интересам публичным. В названных случаях незаконных действий (бездействия) соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления объективно необходима и оправдана защита интересов Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований прокурором, который будет от их имени осуществлять процессуальные права и приобретать обязанности, не подменяя соответствующие органы.

Поскольку незаконные действия (бездействие) органов не могут остаться без внимания прокурора, предварять обращение в суд прокурора в порядке ст. 45 ГПК РФ (или, по крайней мере, осуществляться с ним одновременно) должно использование иных средств реагирования, включая обращение в суд в порядке гл. 22 КАС РФ. Аналогичное мнение высказывается и некоторыми учеными. В частности, Е.М. Артамонова пишет, что полномочие по предъявлению исков (заявлений) в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц необходимо использовать в случаях, когда есть объективные основания полагать, что реагирование прокурора в иной форме не приведет к надлежащему, своевременному и полному

устранению нарушений законности, иные меры прокурорского реагирования оказались безрезультатными, иными средствами устранить выявленные правонарушения нельзя[1]. Предварительное принятие прокурором мер прокурорского реагирования в отношении компетентных органов важно также с позиций выявления конкретного интереса или права и выбора соответствующего им способа защиты, поскольку формулировать исковые требования прокурор должен не только в соответствии с общими нормами права, но и специальными, добиваясь реальной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов граждан, общества или государства, а не абстрактных или декларируемых[2].

Обращение прокурора в суд в защиту государственных интересов должно допускаться также в случае отсутствия (реорганизация, ликвидация) соответствующего органа, к компетенции которого отнесено осуществление управленческих функций в какой-либо области, а также в случае неопределенности в принадлежности полномочий конкретному органу.

Ст. 52 АПК РФ олицетворяет принципиально иной в сравнении с ГПК РФ подход к определению роли прокурора, выступающего в защиту государственных интересов в арбитражном процессе, выражающийся в перечислении конкретных требований, которые могут быть заявлены прокурором (ч. 1 ст. 52 АПК РФ).

Определение закрытого перечня случаев обращения в суд прокурора стало результатом законодательных изменений положений АПК 1992 и 1995 годов, основанных на концепции уменьшения вмешательства прокуратуры в

---

[1] Артамонова Е.М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве: автореф. … дис. канд. юрид. наук. М., 2004. С. 22-23.

[2] См.: Козлова Е.В., Сидоров Р.А. Проблемы выбора способа защиты нарушенного права при обращении прокурора с заявлением в суд в порядке гражданского судопроизводства // Российский судья. 2011. № 6. С. 10-14; Алиев Т.Т. Альтернативные взгляды на правовое положение прокурора в гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 2. С. 8; Носырева Е.И. Роль прокурора при использовании сторонами примирительных процедур // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4. С. 123-131.

хозяйственную деятельность частных субъектов и судопроизводство по соответствующим делам в арбитражных судах. Однако практически сразу после начала действия АПК РФ 2002 г. на страницах научной литературы развернулась дискуссия, поддерживаемая даже вчерашними противниками участия прокурора в арбитражном процессе, о необходимости расширения перечня оснований участия прокурора в арбитражном процессе[1].

Речь идет о наделении прокурора правом обращения в суд в защиту широкого круга публичных интересов и устранении закрытого перечня случаев обращений как не обеспечивающего потребности развития предпринимательских и иных отношений, в подтверждение чего приводятся нормы материального права, наделяющие прокурора таким правом (к примеру, п. 2 ст. 51 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»[2]) и отказная практика судов, буквально трактующих положения ст. 52 АПК РФ. Авторы указывают, что прокурор должен защищать публичные интересы в арбитражном процессе во всех случаях, когда иные компетентные органы государственной власти не могут или не хотят в силу определенных объективных или субъективных причин обращаться в суд в защиту публичных интересов[3].

К таким причинам Р.В. Нестерова относит: 1) отсутствие компетентного органа, уполномоченного на защиту публичных интересов, в данной сфере; 2) отсутствие у компетентного органа соответствующих полномочий на обращение с иском в арбитражный суд; 3) оспаривание акта того органа,

---

[1] См., например: Ефросинин Д. Защита прокурором публичных интересов в арбитражном процессе // Законность. 2002. № 12. С. 40; Отческая Т.И., Савченко С.А. Защита интересов государства в гражданском и арбитражном суде // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 8. С. 21-23; Мананников О.В. Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе в современных условиях // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 11. С. 29-29; Егорова Л. Процессуальные противоречия судебной защиты публичных интересов // Законность. 2006. № 1. С. 14-17. № 2. С. 11-13.

[2] Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219; 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8074.

[3] См.: Ковалев А.И. И снова к вопросу об участии прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 4. С. 14-17.

который в данном случае уполномочен защищать публичные интересы в арбитражном суде; 4) бездействие компетентного органа[1]. При наделении прокурора правом подавать иски в защиту публичных интересов также предлагается закрепить его обязанность указывать, в чем заключается нарушение публичных интересов, послужившее основанием для обращения в арбитражный суд, и предоставить суду право возвращать исковое заявление, если суд сочтет, что обращение произведено не в целях защиты публичных интересов[2].

Расширение полномочий прокурора в арбитражном процессе в предлагаемом ключе, помимо того, что имеет очевидное внутреннее противоречие (рассматривается необходимость снятия одних и тут же – установление других ограничений), неоправданно и по другим соображениям. Прежде всего, вместо закрытого перечня случаев защиты государственных, публичных интересов прокуроры и суды получают одно, но многоаспектное и широко трактуемое понятие публичного интереса, оценка наличия которого становится их прерогативой. В результате этого сфера предпринимательских и иных экономических отношений может быть подвергнута необоснованному вмешательству органов власти (напомним, что именно от этого стремились отойти, изменяя положения АПК 1995г.).

Кроме того, не стоит забывать, что прокурор не является единственным защитником государственных интересов. Прямая обязанность защищать их по общему правилу возложена на компетентные органы, а прокурор должен осуществлять указанные функции на основе исключительности и субсидиарности. Напротив, при изучении работ, посвященных расширению оснований участия прокурора в арбитражном процессе, складывается стойкое впечатление, что нормой, на которую возлагается единственная надежда, является защита прокурором публичных интересов. Такое представление

[1] Нестерова Р.В. К вопросу о роли и пределах участия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 12. С. 20-23.

[2] Ковалев А.И. Указ. соч. С. 14-17.

является крайне опасным (но, к сожалению, весьма распространенным) с точки зрения как базовых принципов построения аппарата государства, так и качества работы, ответственности отдельных органов.

Критика в литературе п. 9 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»[1], разъясняющего, что при обращении прокурора в арбитражный суд он должен указать и публично-правовое образование, и компетентный орган, отражает существующую также в арбитражном процессе проблему подмены прокурором компетентных органов государства. Так, С.А. Бесчастный и В.А. Рослая отмечают, что применение этих положений на практике приводит к ситуации, когда прокурор, защищая интересы публично-правового образования, фактически выступает «представителем» органа исполнительной власти. Авторы также указывают, что «интересы» органов могут противоречить интересам публично-правового образования, в силу чего они будут препятствовать органам прокуратуры и арбитражному суду в установлении истины в процессе рассмотрения дела[2].

Соглашаясь с приведенной аргументацией, добавим, что указание в иске прокурором в качестве истца соответствующего органа попросту излишне. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, по нашему глубокому убеждению, являются самостоятельными и «полноценными» субъектами не только материальных, но и процессуальных правоотношений. Следовательно, именно они выступают истцами по искам прокурора, поданным в защиту, подчеркнем, их интересов, а не интересов их органов. Это снимает и опасения ученых относительно того, что отсутствие указания в иске органа в качестве истца означает отсутствие в деле

[1] Постановление Пленума ВАС РФ от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» // Вестник ВАС РФ. 2012. № 5.

[2] Бесчастный С.А., Рослая В.А. Участие прокурора в арбитражном процессе в свете последних разъяснений Пленума Высшего Арбитражного Суда // Законность. 2013. № 6. С. 19-21.

материально-правового интереса, подлежащего защите. Такой интерес есть, и он принадлежит непосредственно публично-правовому образованию.

Новый этап многолетней дискуссии об обоснованности расширения полномочий прокурора в цивилистическом процессе, несомненно, наметился в связи с внесением изменений в ст. 45 ГПК РФ и 52 АПК РФ Федеральным законом от 7 октября 2022 г. № 387-ФЗ[1]. Закон обозначил области публичных, государственных интересов, предполагающие надзор прокурора за их реализацией и соблюдением, как посредством подачи искового заявления (ч. 1 ст. 52 АПК РФ), так и дачи заключения (ч. 4 ст. 45 ГПК РФ, ч. 5 ст. 52 АПК РФ). Нельзя не отметить позитивную тенденцию конкретизации названных интересов, в защиту которых выступает прокурор, однако проблемы дублирования прокурором соответствующих контрольных функций компетентных органов, возвращения его всеобъемлющих надзорных полномочий в цивилистическом процессе стали еще более остро.

Еще одной немаловажной целью установления ограничений в предъявлении прокурором иска в защиту государственных интересов должно стать предотвращение неверного, искаженного понимания им государственного интереса. Возможности по выявлению и защите такого интереса, даже не имеющего прямого закрепления в виде субъективного права, у прокурора имеются бóльшие, в сравнении с иными государственными органами.

В сложнейшем вопросе идентификации государственного интереса и определения необходимости его защиты, ГПК РФ и АПК РФ демонстрируют совершенно разные позиции. Согласно ч. 3 ст. 131 ГПК РФ, в исковом заявлении, предъявляемом прокурором в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц,

[1] Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 387-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6949.

должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов. В АПК РФ применительно к прокурору подобных требований не устанавливается, неслучайность чего можно констатировать в сравнении с ч. 3 ст. 53 АПК РФ, в которой определяется, что в обращении органов должно быть указано, в чем заключается нарушение публичных интересов или прав и (или) законных интересов других лиц, послужившее основанием для обращения в арбитражный суд. Соответственно, ГПК РФ допускает защиту только публичных интересов, прямо закрепленных в законе, обратим внимание, именно в нем, а не в ином правовом акте, и вовсе исключая защиту интересов, не имеющих правовой формы объективации.

Связанность государства правом требует введения в тексты обоих кодексов нормы, предусматривающей при обращении в суд в защиту интересов публично-правовых образований указание прокурором на принадлежность таким образованиям интересов, имеющих закрепление в правовой форме.

Таким образом, полагаем, что, в целях повышения эффективности защиты государственных интересов как со стороны компетентных органов, так и самого прокурора в гражданском процессе, необходимо установление ограничений в подаче прокурором заявления в интересах государства в случаях отсутствия органов, компетентных подавать такие заявления, и действий (бездействия) таких органов вопреки интересам государства. В арбитражном процессе целесообразно сохранение существующих (ст. 52 АПК РФ) ограничений подачи прокурором заявления. Оба процесса также нуждаются во введении правила о том, что в заявлении прокурора, поданном в защиту интересов государства и иных публично-правовых образований, должно быть указано, в чем заключается такой интерес и указана любая правовая (не только нормативная) форма его закрепления.

3.4. Участие в процессе государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ

Участие государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов в процессе в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ может рассматриваться как процессуальная форма защиты именно законных государственных интересов. Ясно определяемый интерес государства в предоставлении защиты отдельным правам и интересам своих граждан, их групп можно рассматривать как причину участия этих органов в процессе.

Вопрос о защите государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами государственных интересов при участии их в процессе в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ в настоящий момент не носит однозначного характера, хотя теоретические разработки предшествующих периодов не ставили его под сомнение[1].

Цель участия органов в судопроизводстве в советский период определялась как осуществление обязанностей, возложенных на них законом, и способствование правильному рассмотрению и разрешению гражданского дела, то есть действенная помощь в охране прав граждан и интересов государства[2].

---

[1]Викут М.А. Участие финансовых органов в гражданском судопроизводстве // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Калинин, 1985. С. 129-137; Гурвич М.А. Лекции по советскому гражданскому процессу. М., 1950; Добровольский А.А. Участие органов государственного управления в гражданском процессе. М., 1958; 65. Каллистратова Р.Ф. Институт «особого участия» государственных и общественных организаций в советском гражданском процессе. Ученые записки. Вып. 8. 1958. С. 87-125.; Туманова Л.В. Лица, участвующие в деле в целях защиты публично-правовых интересов. Тверь, 2001; Шакарян М.С. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления. М., 1978 и др.

[2] Иванова С.А. Участие органов опеки и попечительства в гражданском судопроизводстве // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Калинин, 1985. С. 147; Бырдина С.В. Участие органов государственного управления в советском гражданском процессе. Саратов, 1963. С. 9.

Современные исследователи в целом разделяют указанные представления: «Цель вступления органа государственного управления в процесс – не защита гражданско-правового интереса данного государственного органа как участника процесса, а защита интересов государства, защита общественных интересов, вытекающих из целей и задач, которые призван осуществлять орган государственного управления в силу закона»[1].

Однако в настоящее время все чаще стали звучать обоснованные суждения о том, что неопределенность и различие формулировок цели или основания участия органов в процессе в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ может привести к неверной их интерпретации на практике. Так, А.А. Остроумов пишет: «Указание на возможность обращения в арбитражный суд в защиту публичных интересов довольно неопределенно и может быть истолковано как направленное на защиту интересов и конкретных лиц, и неопределенного круга лиц, и интересов публично-правовых образований (Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований)»[2]. Ситуация в еще большей степени осложнилась с принятием КАС РФ, представившим свою «версию» регулирования оснований участия органов в процессе.

Согласно ч. 1 ст. 46 ГПК РФ, в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

---

[1] Туманова Л.В. Лица, участвующие в деле в целях защиты публично-правовых интересов. Тверь, 2001. С. 90.

[2] Остроумов А.А. Отдельные вопросы, касающиеся содержания и применения статей 46 ГПК и 53 АПК // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 19-24; Кулакова В.Ю. К вопросу о специальных основаниях обращения в суд в защиту чужих интересов государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций. Указ. соч. С. 11-19.

В соответствии с ч. 1 ст. 53 АПК РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться в арбитражный суд в защиту публичных интересов.

Авторы же более позднего процессуального кодекса как будто на всякий случай указывают оба термина через запятую (ч. 1 ст. 40 КАС РФ), что свидетельствует о неоднозначности понимания «интересов неопределенного круга лиц» и «публичных интересов» даже для законотворцев.

Для разграничения понятий «государственный интерес», «интерес неопределенного круга лиц» и «публичный интерес» следует обратиться к теоретическим взглядам, которые, хотя тоже не отличаются единством, но задают определенные ориентиры в понимании рассматриваемых категорий. Как уже упоминалось, наиболее устоявшимся и разделяемым большинством авторов является определение публичного интереса, данное Ю.А. Тихомировым, который понимал под ним признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития[1].

По вопросу соотношения государственного и публичного интереса мы придерживаемся также уже изложенной выше позиции об отражении в категории публичного интереса в определенной степени идеальной модели совпадения государственных и общественных интересов (подчеркнем, только тех общественных интересов, которые нуждаются в обеспечении государством). Общественные интересы крайне многообразны, динамичны, их реализация не всегда связана с деятельностью государства. В специальной литературе совершенно справедливо указывается на отсутствие полного

[1] Тихомиров Ю.А. Публичное право. Указ. соч. С. 55. См. также: Горшунов Д.Н. Интерес в частном праве: вопросы теории. Казань, 2005. С. 82-83; Кравченко О.Ю. Публичный и частный интерес в праве: политико-правовые исследования: Дис. …канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 74; Храмова Е.В. Защита публично-правового интереса в арбитражном процессе: вопросы теории и практики: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 58.

совпадения государственных и общественных интересов[1]. И если у общества всегда остаются интересы, присущие только ему, то правовое, демократическое государство, напротив, должно неуклонно стремиться к минимизации интересов, не совпадающих с общественными[2].

История развития государства и общества, изобилующая примерами грубого попрания общего блага в угоду интересам укрепления и удержания власти, убедительно свидетельствует о сложности достижения идеала полного совпадения государственных и общественных интересов. Однако признать абсолютную невозможность достижения адекватного отражения государством в правовых формах интересов общества, требующих такого отражения, означает фактически отказаться от цели построения правового государства.

Интерес неопределенного круга лиц часто приравнивается к общественному интересу[3]. Но несомненная близость данных категорий не отождествляет их. Д.А. Туманов совершенно справедливо указывает, что «… не исключены ситуации, когда при обращении в суд для защиты неопределенного круга лиц о защите общественного интереса вопрос не ставится, поскольку неопределенность лиц еще не означает обязательного наличия некоего общего блага»[4].

Интерес неопределенного круга лиц в большей степени представляет собой совокупность индивидуальных интересов большого количества лиц,

---

[1] См.: Туманов Д.А. Проблемы защиты общественного интереса в российском гражданском процессе. Указ. соч. С. 3-10; Туманов Д.А. Об общественном интересе и его судебной защите // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 12. С. 54-70.

[2] Иванец Г.И. Право как нормативное выражение согласованных интересов: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. С. 16; Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С.94; Смольников Д.И. Публичный интерес в гражданском процессе России. Указ. соч. С. 19-23; Бакаева О.Ю. Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов. Указ. соч. С. 36-47.

[3] См., например: Уксусова Е.Е. Дела о защите неопределенного круга лиц // Российская юстиция. 1997. № 11. С. 42-44; Незнамов А. Некоторые аспекты развития права общественного интереса в России // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 6, 7. С. 2-4.

[4] Туманов Д.А. Проблемы защиты общественного интереса в российском гражданском процессе. Указ. соч. С. 3-10.

однородных по своей сути и лежащих в одной области. В то время как общественный интерес носит всеобщий характер, приобретает отдельное, самостоятельное значение, хотя и является обусловленным интересами отдельных лиц или их групп.

Подобным образом нам видится и соотношение публичного интереса и интереса неопределенного круга лиц. Государство может поддержать только тот интерес неопределенного круга лиц, который не противоречит общественному благу или собственно имеет своим объектом такое благо. Как мы видим, сфера совпадения публичного интереса и интереса неопределенного круга лиц действительно весьма обширна и определяется необходимостью удовлетворения и защиты интересов всего общества в целом или отдельных социальных групп, не противоречащих общим интересам.

Профессор Ярков справедливо замечает, что для российского законодательства в части защиты неопределенного круга лиц характерна защита только публичного интереса[1]. Подтверждением данному выводу могут служить и формулировки ряда норм законодательства, в частности ст. 391.9 ГПК РФ и ст. 308.8 АПК РФ, свидетельствующие о том, что законодатель рассматривает понятие «публичный интерес» и «интерес неопределенного круга лиц» как общее и частное. Учеными даже предлагается во избежание путаницы и схоластических дискуссий отказаться от множественности используемых терминов, введя категорию публичного интереса[2] как обобщающую.

Полагаем, что государство может и должно обеспечить формы защиты не противоречащего законодательству и общему благу интереса неопределенного круга лиц, даже не приобретающего общественно значимого, публичного характера. Возвести интерес неопределенного круга

[1] Ярков В.В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные иски) // Государство и право. 1999. № 9. С. 32-40.

[2] Салахутдинова Г.И. «Публичный интерес», «интересы неопределенного круга лиц» и «государственные интересы как основание для обращения прокурора в суд // Законность. 2010. № 12.

лиц в ранг публичного, учитывая его сущность как интереса не всех, а, пусть и многочисленной, но все же группы членов общества, и вышеозначенные сложности отражения даже общественных интересов в деятельности органов власти, по нашему убеждению, означает снизить возможности его самостоятельной защиты.

Соответственно, публичный интерес и интерес неопределенного круга лиц могут рассматриваться в качестве принципиально самостоятельных объектов защиты, выявление степени совпадения или несовпадения которых может иметь значение для выбора установленной законом формы защиты таких интересов. Государственный интерес, напротив, должен получать защиту, только если он совпадает с интересом публичным.

Основываясь на этих представлениях, попытаемся сделать выводы относительно тех интересов, которые должны отстаивать органы, участвуя в процессе в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ.

Конструкция этих статей предназначена для защиты органами интересов других лиц и устанавливает отдельный механизм поддержки со стороны власти интересов, имеющих приоритетное значение. О существовании именно отдельного механизма убедительно свидетельствуют условия обращения органов в суд в порядке названных статей, к которым относятся: связь рассматриваемого спора с областью деятельности данного органа, наличие специальных указаний в законе о возможности их участия в процессе в интересах других лиц, а также социальная направленность, особая значимость прав и охраняемых законом интересов, в защиту которых выступают органы.

В литературе совершенно верно проводится разграничение случаев участия органов в процессе в зависимости от участия публично-правового образования в лице его органов в спорных материальных правоотношениях. Как отмечает А.А. Остроумов, если публично-правовое образование в лице его органов само является субъектом спорного материального правоотношения,

защита его прав не должна осуществляться в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ[1].

Тезис о защите органами «чужих» интересов в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ возвращает нас к точности формулировок названных статей, определяющих виды защищаемых интересов. Принимая во внимание приведенные нами суждения о соотношении категорий «публичный интерес» и «интерес неопределенного круга лиц», а также отстаиваемое нами убеждение о том, что государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы во всех случаях воплощают (или, по крайней мере, должны воплощать) публичные интересы, использование в нормах, посвященных отдельному механизму защиты органом чужих интересов, термина «публичный» не представляется верным, влечет правоприменительные ошибки. Действительно, если использовать термин «публичные» и не разделять интересы, отстаиваемые органами на «свои» и «чужие», можно все без исключения иски органов заявлять в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ. К примеру, в специальной литературе можно встретить разъяснения, согласно которым обращение в арбитражные суды налоговых органов, таможенных органов и других органов государственной власти, когда эти органы действуют в рамках спорных материальных правоотношений, представляет собой обращение в защиту публичных интересов, предусмотренное ст. 53 АПК РФ[2].

Полагаем, что наделение органов специальными полномочиями по защите публичных интересов, понимаемых как интересы всего общества в целом, и создание для этого отдельного режима не требуется. Полномочия по защите публичного интереса в своей сфере есть у каждого органа и реализуются им в рамках общего порядка обращения в суд. Порядок, предусмотренный ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ, принципиально иной и

---

[1] Остроумов А.А. Отдельные вопросы, касающиеся содержания и применения статей 46 ГПК и 53 АПК. Указ. соч. С. 19-24.

[2] См.: Арбитражный процесс: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / под ред. М.К. Треушникова. М., 2005. С. 168.

предназначен для защиты отдельных интересов, в случаях, прямо предусмотренных законом. Для характеристики этих интересов наиболее точно подходит иной термин – «интересы неопределенного круга лиц». Его использования в приведенном выше понимании вполне достаточно для охвата всех интересов, для защиты которых предназначены ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ. Таким образом достигается необходимая конкретизация нормы и разграничиваются случаи участия органов в процессе в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ и в иных случаях. Заметим, что сфера защиты публичных интересов никак не пострадает от такого сужения терминологии, поскольку, в отличие от прокурора, органы не могут «подменять» друг друга и действовать вне пределов своей компетенции, предъявляя иски, исходя из прямых указаний ст. 46 ГПК и ст. 53 АПК РФ.

Проиллюстрировать приведенные суждения можно участием в цивилистическом процессе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Этот пример весьма репрезентативен в свете рассматриваемой проблематики, поскольку исходя из нормативных задач уполномоченных, их деятельность выступает одной из гарантий государственного признания, соблюдения и защиты прав и свобод граждан, их уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и служащими. Они способствуют созданию демократического правового государства, развитию правосознания граждан и должностных лиц, а также исполняют роль связующего звена между

властью и обществом[1]. Соответственно само государство наделяет свой орган (уполномоченного и его аппарат)[2] полномочиями по защите граждан от незаконных актов и действий других своих органов, реализуя ни что иное как свой интерес во всемерном поддержании прав и свобод личности. Только с позиций интереса публично-правового образования, стоящего над конкретными правами, которыми наделены отдельные его органы, можно объяснить подобное противопоставление, противостояние этих органов. Иными словами, приоритет государственного интереса в защите прав граждан определяет и саму возможность создания независимого органа контроля, и верное соотношение, а также оценку полномочий этого органа и органа проверяемого.

Подобная трактовка общеправового статуса уполномоченных позволяет нам сделать выводы и относительно их процессуального статуса. Разделяя высказанные в литературе позиции о давно назревшей необходимости прямого и унифицированного указания в процессуальных законах на участие уполномоченных (причем всех их видов) в судопроизводстве и определении их прав и обязанностей[3], мы склоняемся к отнесению уполномоченных к

---

[1] Москалькова Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 52-59.

[2] Здесь надо оговориться, что статус самого уполномоченного как государственного органа и отнесение/не отнесение его к той или иной ветви власти – весьма дискуссионная в литературе тема, но наделение его публично-властными полномочиями не подвергается сомнению никем, что позволяет относить уполномоченного и его аппарат совместно к государственным органам в той интерпретации данного понятия, которое дано в параграфе 3.2. гл. 3 настоящей работы. О статусе уполномоченных см., например: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2007. С. 402; Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие. М., 2013. С. 399 - 400; Система органов государственной власти России: учебное пособие для студентов вузов. М., 2013. С. 158; Лукин М.М. Соотношение понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» в правовой системе России на примере Центрального банка Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. М., 2014, № 1 (68). С. 113-117; и др.

[3] См., например: Алиев Т.Т. Процессуальный статус уполномоченного по правам человека в гражданском судопроизводстве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 4. С. 63-67; Городнова О.Н., Макарушкова А.А. Проблемы определения правового статуса лиц, участвующих в гражданско-процессуальном деле // Сибирское юридическое обозрение. 2020. № 1. С. 134-139; Кодекс административного судопроизводства: ожидания

органам, действующим в процессе в порядке ст. 46, 47 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ. Концептуальная цель их участия в процессе – реализация интереса государства в защите прав лиц от незаконных актов и действий органов самого государства – очевидно не позволяет отнести их ни к представителям, ни к третьим лицам, не заявляющим самостоятельные требования относительно предмета спора[1] (норма ст. 53.1 АПК РФ выглядит в этом отношении противоречиво и подлежит изменению). Традиционное для процесса различие процессуального статуса прокурора и иных органов, защищающих в процессе права других лиц, само по себе достаточно для отнесения уполномоченных, конечно, к последним, не вдаваясь в несомненно серьезные и сущностные отличия организации и деятельности органов прокуратуры и уполномоченных.

Итак, мы приходим к выводу о том, что говорить о защите интересов государства при участии его органов в процессе в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ можно в опосредованном значении, предполагающем, что в сферу государственного интереса входят все без исключения интересы членов общества, отдельных его групп и лиц. Такая интерпретация имеет скорее теоретическое значение. В практическом же смысле режим указанных норм предназначен для защиты государством в лице его органов отдельных видов интересов иных лиц. Интересоспособность государства при защите его органами чужих интересов в порядке ст. 46 ГПК РФ и ст. 53 АПК РФ хоть и реализуется опосредованно, но значение ее от этого отнюдь не умаляется, ибо в конечном итоге государство, используя различные формы и средства защиты интересов своих граждан, воплощает в жизнь свое основное предназначение.

и перспективы (Ярков В., Боннер А., Никитин С., Туманова Л., Тай Ю., Архипов Д., Овчарова Е., Голубок С., Чумаков А., Подоксенов М., Гаврилов Е., Буланов М., Щербаков Н., Плешанова О.) // Закон. 2015. № 9. С. 18-33; и др.

[1] Критика такого отнесения, правда, с других позиций, представлена в литературе. См., например: Кальгина А.А. Третьи лица без самостоятельных требований // Вестник арбитражной практики. 2018. № 2 (75). С. 26-38; Юдин А.В. Гражданское судопроизводство и противодействие нарушениям финансовой дисциплины (к вопросу об участии органов Росфинмониторинга в гражданском и арбитражном процессе) // Вестник гражданского процесса. 2018. № 6. С. 260-279.

РАЗДЕЛ II. ПОРЯДОК УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ (ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД)

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЦИВИЛИСТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ДЕЛАХ С УЧАСТИЕМ ГОСУДАРСТВА

1.1. Компетенция судов по делам с участием государства

Идея формирования единой модели участия государства в цивилистическом процессе предполагает не только определение оснований такого участия (системный подход), но и порядка такого участия (функциональный подход), исходя из содержания именно процессуальных правоотношений и теоретико-практической составляющей исследования. При этом особенности применения положений цивилистического процесса в делах с участием государства будут анализироваться, исходя из изложенных нами соображений о предмете судебной защиты, целях и основаниях наделения государства право- и интересоспособностью в материальном и процессуальном праве. Те или иные особенности порядка участия государства в цивилистическом процессе будут всегда продиктованы совокупностью указанных факторов, что не исключает преобладания одного из них в конкретном случае.

Положения о компетенции судов, как обеспечивающие исходные условия предоставления защиты, должны отражать необходимые особенности ее предоставления по отдельным категориям дел, в том числе с участием государства.

Сущностное единство процессуальных институтов и сохранение основных характеристик государства при вступлении как в гражданское и в

арбитражное судопроизводство, так и в административное (характеристик, оказывающих, по нашему мнению, значительное влияние на каждое) позволяет рассматривать проблемы компетенции судов, проводя параллели между ними.

Как справедливо отмечается в литературе, обособление административного судопроизводства произошло на основе правовой категории «административные дела» надстроечного характера, в то время как наличие обособленного регулирования административного судопроизводства на уровне самостоятельного законодательного акта, если обратиться к мировой практике, имеет место в связи с учреждением самостоятельных специализированных административных судов через определение их специальной компетенции[1]. Время показало, что принятие КАС РФ оказалось половинчатым решением не только для построения полноценной системы административной юстиции, но и для формирования круга административных дел, которые потенциально могли бы быть подсудны административным судам. Отправной точкой для такого вывода служит то, что цели создания административной юстиции в своем абсолютном большинстве, как представляется, имеют значение не только для дел, ныне отнесенных к делам, возникающим из публичных правоотношений, но и для иных дел с участием властных субъектов.

Такие цели, выделяемые в специальной литературе, можно условно разделить на следующие группы: концептуальные (сущностные), законодательные, организационные.

Концептуальные (сущностные) цели наиболее полно раскрыты одним из известных исследователей административной юстиции Ю.Н. Стариловым. К ним относятся: улучшение деятельности административных органов для повышения авторитета государства и укрепления доверия граждан к нему, повышение эффективности и усиление соблюдения принципа законности

[1] См.: Цивилистический процесс современной России: проблемы и перспективы / под ред. Н.А. Громошиной. М., 2017. С.37.

действий (бездействия) административных органов; установление в законе и соблюдение на практике принципа запрета осуществления произвольных действий административными органами; установление гарантий для действия принципа равенства перед законом и судом; повышение уровня предсказуемости и правовой определенности административных решений с целью обеспечения уверенности инвесторов в своей деятельности на территории страны; усиление защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц во взаимоотношениях с административными органами при использовании досудебной процедуры обжалования административных решений и в судебном процессе; обеспечение прозрачности процедур принятия управленческих актов и противодействие коррупции; имплементация международных правовых стандартов в национальные правовые системы с целью развития правовой государственности[1].

Законодательные цели представлены постоянно упоминаемыми при анализе данной тематики конституционными положениями (ст. 118) и положениями ст. 26 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»[2].

Организационные (судоустройственные) цели связаны со значительным ростом дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, сложностью данной категории дел, требующей высокого профессионализма и специализации судей, отсутствием полной независимости судов общей юрисдикции от органов местной власти[3].

---

[1] Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации: реальность и перспективы // Российский судья. 2012. № 12. С. 20-28.

[2] Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2022. № 16. Ст. 2592.

[3] См.: Пояснительная записка к проекту Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Постановление Государственной Думы от 22.11.2000 № 824-III ГД «О проекте Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» // URL: http://www.zakonprost.ru/content/base/part/234190 (дата обращения: 21.05.2022).

Указанные цели создания административной юстиции в самом общем, но и наиболее значимом смысле, продиктованы потребностью укрепления гарантий судебной защиты граждан перед лицом власти. Системный подход к созданию административной юстиции в целом и компетенция судов по рассмотрению дел в порядке административного судопроизводства в частности должны были бы изначально определяться, исходя непосредственно из обозначенных целей.

В различных источниках объем этой компетенции определяется по-разному: от общих указаний на осуществление судами судебного контроля за законностью актов органов власти[1] и рассмотрение (разрешение) ими административного спора, то есть публично-правового спора граждан, их объединений с органами публичной власти – государственной, муниципальной[2], до более подробного анализа дел, находящихся в компетенции судов.

Так, Ю.А. Тихомиров, определяя административные дела как дела, возникающие в сфере государственного управления и регулирования, споры, возникающие из административных правоотношений, дела по защите прав и свобод граждан в сфере управления, подразделяет их на четыре категории:

1) обжалование гражданами актов и действий должностных лиц, государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, нарушающих права *преимущественно* (выделено автором) публичного характера;

2) споры между гражданами, юридическими лицами и государственными органами, должностными лицами по поводу правовых актов последних;

[1] Правосудие в современном мире / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М., 2012.

[2] Панова И.В. Правовое регулирование административной юстиции: зарубежный и российский опыт // Вестник ВАС РФ. 2012. № 12. С. 70-85.

3) тематические споры, возникающие в связи с нарушением бюджетного, налогового, санитарно-эпидемиологического, экологического, таможенного законодательства;

4) споры о компетенции в системе органов исполнительной власти[1].

И.В. Панова считает, что в порядке административного судопроизводства должны рассматриваться следующие типы дел:

1) о привлечении к административной ответственности;

2) о пересмотре постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;

3) по административным спорам субъектов публичной власти о компетенции;

4) по административным спорам о правомерности нормативных и ненормативных правовых актов органов публичной власти по вопросам компетенции;

5) по спорам между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации по вопросам компетенции; по спорам между субъектами Российской Федерации;

6) по спорам, возникающим в ходе проведения избирательной кампании, референдума;

7) о взимании налогов, сборов, иных обязательных платежей, пеней и по иным налоговым спорам;

8) по спорам в области таможенного дела и таможенного регулирования[2].

Нетрудно заметить, что при определении компетенции судов в сфере административной юстиции не только теоретики, но и законодатель (ч. 2 и ч. 3 ст. 1 КАС РФ) исходят из широкого спектра споров и иных дел с участием властных субъектов. Правовая природа отношений, из которых возникают эти

[1] Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 35-37.

[2] Панова И.В. Административное судопроизводство или административный суд // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 20-27.

дела, во многих случаях носит сложный, комплексный характер, сочетая в себе элементы регулирования как публичного, так и частного права. Помимо перечисленных, к таковым, например, относятся дела о назначении, перерасчете пенсий, страховых выплат, иных социальных выплат, дела об обеспечении жильем молодых семей и семей государственных служащих по соответствующим федеральным и региональным программам. В качестве «пограничных» называются и дела о взимании налогов, сборов и иных обязательных платежей, лицензировании, защите конкуренции, споры, возникающие при реализации полномочий контрольно-надзорных органов[1], и другие.

Перечисленные и иные дела с участием государства, не указанные в ст. 1 КАС РФ, а также в разделе III АПК РФ, за редким исключением подлежат рассмотрению в общем порядке цивилистического процесса, в котором гражданин или организация на равных противостоит государству в лице его органов. Хотя, по сути, такие дела, как и дела, возникающие из публичных правоотношений, характеризуются наличием властного субъекта, неравенством субъектов материальных правоотношений (реальным, а не декларативным), в основе их возникновения, как правило, лежит властно-распорядительный акт, а значит, как и в административном судопроизводстве, существует необходимость создания повышенных гарантий защиты частных лиц перед лицом власти.

В этих делах неизбежно реализуется функция суда по косвенному нормоконтролю актов власти. Как верно указывается в исследованиях, «специфика заключается в том, что нормы административного права часто регулируют общественные отношения во взаимосвязи с нормами других отраслей права… речь идет о межотраслевом анализе возникающих правовых ситуаций, поэтому для формирования безупречной правовой позиции по спорным правоотношениям, возникающим на основании норм публичного

[1] Панова И.В. Административное судопроизводство или административный суд. Указ. соч. С. 20-27.

права, требуются такие процедуры, которые не используются в исковом производстве, например, учитывающие своеобразие проблемы состязательности»[1].

Совершенно четкое понимание сложности названных и иных категорий дел с участием органов власти складывается в правоприменительной практике. В судах уровня субъекта специализация судей охватывает рассмотрение не только в чистом виде дел, возникающих из публичных правоотношений, в соответствии с КАС РФ, но и иных, вплоть до социально-трудовых категорий дел, характеризующихся наличием «более сильного» субъекта материального правоотношения. Связывается это со сложностью таких дел, требующей системного изучения норм публичного и частного права, практики их применения, систематизации такой практики на началах единообразия, что в свою очередь способствует наиболее качественному и оперативному[2] их разрешению, повышению гарантий защиты прав граждан и организаций.

Одновременно со сложностью защиты своих прав и интересов частными лицами в споре с государством в режиме цивилистического процесса, в административном судопроизводстве возникает «зеркальная» проблема невозможности одновременного разрешения спора об имущественных последствиях действия акта органа власти, которую в настоящее время предлагается разрешать в гражданском судопроизводстве (ст. 33.1 ГПК РФ, ст. 16.1 КАС РФ, абз. 5 п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016

[1] Правосудие в современном мире / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М., 2012.

[2]Оперативности разрешения дел, характеризующихся неравенством субъектов и содержащих в себе как публичные, так и частноправовые начала, надо уделить отдельное внимание. Своевременность их разрешения напрямую зависит от отнесения этих дел к одной и отдельной судебной компетенции, поскольку выделение соответствующих требований в отдельное производство не соответствует оперативности предоставления защиты, а постоянные в настоящее время споры об их изначально исковой или публично-правовой природе таковую защиту затрудняют в целом.

г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»[1])[2].

Складывается ситуация, когда обладающие существенным сходством категории дел оказываются произвольно с точки зрения эффективности и доступности судебной защиты отнесены к различным судопроизводствам. Одно из них (гражданское) допускает защиту имущественных прав и интересов, но не имеет необходимых средств достижения такой защиты для частных лиц в спорах с властью. А другое (административное) такими средствами обеспечения реальной состязательности располагает, но не допускает рассмотрения имущественных споров.

Решением проблемы могло бы стать отнесение всех дел с участием государства к рассматриваемым в порядке административного судопроизводства, а в дальнейшем – в целом к компетенции административных судов, в случае завершения создания системы административной юстиции. Решением, способствующим не только надлежащей защите интересов частных лиц, но и собственно публичных интересов, отстаиваемых государством, поскольку специализация судей административных судов в этом отношении в гораздо большей степени, чем ныне в общих или арбитражных судах, способствовала бы и выявлению, и предоставлению защиты сложнейшей категории публичных интересов – не отраженных в субъективных правах, но имеющих иную правовую форму закрепления.

Судоустройственные изменения и сконцентрированные в одном акте нормы о рассмотрении административных и иных споров, к которым могут относиться и все споры с участием государства, вытекающие из гражданско-правовых правоотношений, правоотношений комплексного частно-

[1] Постановление Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. 2016. № 222.

[2] На эту проблему обращается внимание в литературе. См.: Цивилистический процесс современной России: проблемы и перспективы / под ред. Н.А. Громошиной. М., 2017. С.37.

публичного характера, способны обеспечить искомую дифференциацию правового регулирования без его усложнения, что неизбежно при внесении «точечных», разрозненных изменений в ГПК РФ и АПК РФ. Со временем на основе единой нормативной базы практика выработает и устойчивые единообразные формы разрешения этих сложнейших категорий дел, уже не стихийно, а целенаправленно, на основе специализации судей.

Подчеркнем еще раз, что завершение создания системы административной юстиции с отнесением к компетенции административных судов дел, возникающих из гражданских правоотношений с участием государства, и внесение соответствующих изменений в КАС РФ мы считаем наиболее эффективным решением проблемы защиты частных и публичных интересов в спорах такого рода.

Еще одним немаловажным аспектом определения компетенции судов по делам с участием государства является вопрос о возможности рассмотрения этих дел третейскими судами.

Актуальность проблемы связана с принятием Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об арбитраже»)[1] и внесением изменений в ряд законодательных актов, в том числе в ГПК РФ и АПК РФ, определивших перечень дел, не подлежащих передаче на рассмотрение третейского суда (ч. 2 ст. 33 АПК РФ, ч. 2 ст. 22.1 ГПК РФ). К таким делам, в частности, отнесены споры, возникающие из отношений, регулируемых законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (п. 6 ч. 2 ст. 22.1 ГПК РФ, п.6 ч. 2 ст. 33 АПК РФ). При этом п. 6 ч. 2 ст. 33 АПК РФ и п. 6 ч. 2 ст. 22.1 ГПК РФ не применяются со дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего порядок определения постоянно действующего

[1] Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 2; 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8457.

арбитражного учреждения, которое вправе администрировать споры, возникающие из отношений, регулируемых законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Кроме того, согласно п. 3 ч. 2 ст. 225.1 АПК РФ, на разрешение третейского суда могут быть переданы корпоративные споры за исключением, в том числе, споров, при которых на момент возбуждения дела в арбитражном суде или начала третейского разбирательства в третейском суде юридическим лицом, в отношении которого возникли такие споры, является хозяйственное общество, имеющее существенное значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства в соответствии с Федеральным законом от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»[1].

Ранее действовавший Федеральный закон 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации»[2], широко определяя подведомственность дел третейским судам, к сторонам третейского разбирательства публично-правовые образования прямо не относил (ст. 2 ФЗ «О третейских судах»). Из чего ученые делали вывод о том, что дела с участием публично-правовых образований могут рассматриваться только государственными судами[3]. Другие же авторы склонялись к противоположной позиции. Так, Е.Ю. Новиков считает, что отсутствуют основания для исключения государства из числа возможных субъектов третейского

[1] Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940; 2022. № 41. Ст. 6951.

[2] Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019 (утратил силу).

[3] Курочкин С.А. Третейское разбирательство гражданских дел в Российской Федерации: теория и практика. М., 2007; Алиев Т.Т., Соловых С.Ж. Некоторые вопросы арбитрабельности корпоративных споров по новому Закону об арбитраже (третейском разбирательстве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 4. С. 23-27.

разбирательства. Правом на судебную защиту в третейском суде и, соответственно, правом на заключение третейской записи обладают любые физические и юридические лица, а также государство – участник гражданских правоотношений[1].

В зарубежных странах рассмотрение дел с участием государства в третейских судах допускается. П. Сандерс отмечает, что национальное законодательство большинства стран мира в основном не запрещает государственным образованиям быть субъектами третейских процессуальных отношений, однако имеются и исключения. Например, во Франции государство и публично-правовые образования (etablissements publics) по общему правилу не могут заключать арбитражные соглашения, хотя некоторые из них наделены таким правом специальным законом[2]. Эти нормы применяются только по отношению к внутреннему третейскому разбирательству, на участие же этих субъектов в разбирательстве дела международным коммерческим арбитражем запрет не распространяется. Статья 1676 (2) Гражданского процессуального кодекса Бельгии запрещает юридическим лицам публичного права заключать арбитражные соглашения, но этот запрет также распространяется только на внутригосударственный арбитраж. В США арбитражи вправе рассматривать не только дела о банкротстве, но и споры, вытекающие из антимонопольного законодательства, законодательства о ценных бумагах, патентах, законодательства о рэкете и коррупции, дискриминации на работе. Законодательство европейских государств допускает возможность арбитражного рассмотрения конфликтов, связанных со слияниями и поглощениями, т.е. в области публичного права. В Швеции предметом арбитража могут быть также гражданско-правовые отношения, связанные с административным регулированием[3].

---

[1] Новиков Е.Ю. Правовая природа третейского разбирательства. С. 315.

[2] Sanders P. Quo Vadis Arbitration? Sixty Years of Arbitration Practice. Hague, 1999. P. 187.

[3] Цит. по: Попондопуло В.Ф., Слепченко Е.В. Подведомственность споров третейским судам в России // Арбитражные споры. 2008. № 1. С. 117-128.

Следовательно, в настоящее время законодатель принципиально не исключает возможность отнесения споров по государственным контрактам и корпоративных споров с участием созданных публично-правовыми образованиями юридических лиц (за установленными исключениями) к компетенции третейских судов, оставляя открытыми массу немедленно возникающих вопросов о конкретном составе потенциально подлежащих арбитражу споров, об организационных и собственно процедурных особенностях их рассмотрения. Единственный вывод, который можно сделать из приведенных норм: арбитраж указанных споров не будет осуществляться третейскими судами ad hoc, эти дела могут рассматриваться только третейскими судами, администрируемыми постоянно действующими арбитражными учреждениями.

Подобная позиция, исходя из буквального и системного толкования норм ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ и ФЗ «Об арбитраже», представляется непоследовательной. Согласно п. 2 ч. 2 ст. 33 АПК РФ, не могут быть переданы на рассмотрение третейского суда споры, предусмотренные разделом III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений». Не предусматривают передачу на рассмотрение третейских судов споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и КАС РФ и ФЗ «Об арбитраже», согласно ч. 3 ст. 1 которого в арбитраж (третейское разбирательство) по соглашению сторон могут передаваться споры между сторонами гражданско-правовых отношений, если иное не предусмотрено федеральным законом. Не подлежат передаче на рассмотрение третейских судов и споры, возникающие из отношений, регулируемых законодательством Российской Федерации о приватизации государственного и муниципального имущества (п. 5 ч. 2 ст. 22.1 ГПК РФ, п. 5 ч. 2 ст. 33 АПК РФ). В это же время ни фактическое неравенство возможностей субъектов спорных материальных отношений, ни наличие обширной публично-правовой, властной составляющей, ни комплексность применимого

законодательства в случае с контрактными и корпоративными спорами с участием государства не рассматривается как препятствие в их передаче на рассмотрение негосударственных, третейских судов. Отмечаемая учеными необходимость четкого разграничения характера правоотношений, которые передаются на разрешение третейского суда[1], в названных спорах не вполне достижима, а недопустимость передачи споров, связанных с участием властного субъекта в юрисдикцию третейских судов, не реализуется единообразно.

Препятствием в передаче контрактных, корпоративных и всех иных споров с участием государства в юрисдикцию третейских судов являются и процессуальные, процедурные особенности деятельности третейских судов.

Основополагающий принцип третейского разбирательства – конфиденциальность – не способен обеспечить необходимого уровня контроля общественности за рассмотрением дел, затрагивающих коллективные, публичные интересы, что в свою очередь ставит под угрозу реализацию иных важнейших принципов – равенства и состязательности, независимости судей. Только принцип гласности, действующий при осуществлении правосудия в государственных судах, может способствовать достижению необходимого уровня открытости правосудия по этим сложнейшим делам, эффективному преодолению предвзятости, коррупционных проявлений, иных злоупотреблений.

Немаловажную роль играет и значительность расходов в ходе третейского разбирательства[2], в государственных же судах предусмотрен целый ряд случаев освобождения как частных лиц, так и самих органов от уплаты государственной пошлины.

Учитывая вышеприведенные обстоятельства, передача любых дел с участием государства на рассмотрение третейских судов не представляется

---

[1] Скворцов О.Ю. Третейское разбирательство предпринимательских споров в России. М., 2005. С. 321.

[2] Кикавец В.В. Судебные споры в контрактной системе: научно-практическое пособие. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

нам оправданной. Как верно отмечает О.Ю. Скворцов, по своей сути такая передача будет означать делегирование осуществления властных полномочий, реализуемых частным органом, в отношении публичного органа[1].

Возможные преимущества частного контроля над деятельностью органов публичной власти, в том числе в сфере гражданско-правовых отношений, сталкиваются здесь с правилами третейского разбирательства, не рассчитанного по своей сути на рассмотрение дел с участием неравных в материальных правоотношениях субъектов.

Применение третейскими судами, к примеру, бюджетного законодательства при рассмотрении споров с участием государства может не обеспечивать надлежащих гарантий для заинтересованных лиц с точки зрения профессионализма и специализации судей, их ответственности. Возможно бóльшая независимость судьи третейского суда по сравнению с судьей государственного суда в отношении спора с участием государства, и без того неочевидная, учитывая предпосылки реформирования третейского разбирательства на современном этапе в целях борьбы с «карманными судами» и «зависимыми» третейскими судьями, находится на одной чаше весов с невозможностью оспаривания решений третейских судов по существу дела, невозможностью их пересмотра по вновь открывшимся или новым обстоятельствам.

Добиться надлежащего уровня защиты публичных интересов в спорах с участием государства и, что немаловажно, единства судебной практики в защите общих интересов нельзя и при ограниченном участии публично-правовых образований и их юридических лиц в третейском разбирательстве[2]. Такое ограничение крайне сложно, как хорошо видно из приведенных норм, и

---

[1] Скворцов О.Ю. Третейское разбирательство предпринимательских споров в России. М., 2005. С. 321. Дореволюционные ученые также отмечали недопустимость передачи споров, соприкасающихся с государственными интересами, в третейские суды. См.: Шенинг В.А. О силе решений третейского суда // Журнал Министерства юстиции. 1896. № 6. С. 85.

[2] См., например: Постановление Президиума ВАС РФ от 10 апреля 2001 г. № 3515/00 по делу № 26-23 // Вестник ВАС РФ. 2001. № 8.

влечет неоправданную дифференциацию: неясно, почему упомянуты только предприятия, обеспечивающие обороноспособность и безопасность, а не жизнеобеспечивающие, к примеру, предприятия.

Таким образом, полагаем, что рассмотрение дел с участием государства судами государственными в сфере специализированной административной юрисдикции способно в большей степени обеспечить достижение целей правосудия в этой сложнейшей области, а участие публичных образований во внутреннем третейском разбирательстве по любым категориям дел должно быть исключено.

1.2. Субъектный состав дел с участием государства

Субъектный состав дел с участием государства должен адекватно отражать особенности его право- и интересоспособности в материальных и процессуальных правоотношениях, обеспечивая состязательность, равноправие и эффективность защиты как частных, так и публичных интересов, отстаиваемых государством.

Рассматриваемая нами форма непосредственного участия государства и иных публично-правовых образований в процессе предполагает, что во всех случаях в качестве лица, участвующего в деле, должно выступать само публично-правовое образование, от лица которого действуют компетентные органы. Иными словами, по разделяемому нами мнению ученых, стороной по делу, третьим лицом, является сама Российская Федерация, ее субъекты,

муниципальные образования, а не их органы[1]. Органы же действуют строго в рамках своей компетенции в публичных интересах, выразителями которых являются публично-правовые образования. Процессуальный статус органа в данном случае не нивелируется, а лишь приобретает надлежащую основу, предотвращающую действие органа в собственных интересах. Процессуальные права и обязанности, принадлежащие публично-правовому образованию, реализуются в действиях его органов так же, как процессуальные права и обязанности юридического лица реализуются в действиях органа такого юридического лица[2].

Форма непосредственного участия публично-правовых образований в процессе – не просто стройная теоретическая конструкция. Применение ее на практике способно в большей степени обеспечить надлежащую защиту всех групп сталкивающихся в споре интересов, чем существующая модель участия в процессе органов публично-правовых образований.

Процессуальный статус государства как истца, от имени которого выступает в процессе соответствующий орган, имеет ряд преимуществ перед участием в деле самого этого органа в качестве истца. Иерархическая система построения государственного аппарата, а проще говоря, необходимость отчитываться при предъявлении исков от имени публично-правового образования повысит степень подконтрольности процессуальных действий органов, их активность и, что наиболее важно, позволит вовремя выявить действия (бездействие) органов вразрез с государственными, публичными интересами. Положительный эффект это может иметь и для предотвращения предъявления необоснованных исков, отказов от исков и окончания дел мировыми соглашениями, подмены прокурором компетентного органа.

---

[1] Алехина С.А. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе: дис. … канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 109.

[2] Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск, 1989. С. 53; Алехина С.А. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе: дис. … канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 95,96, 109.

Судебная практика убедительно подтверждает, что значение подконтрольности действий органов в процессе, обеспечиваемой непосредственным участием в нем публично-правового образования, трудно переоценить. Здесь весьма показательным примером может служить дело, в котором сам орган власти, получив отказ в удовлетворении иска о взыскании задолженности по контракту на выполнение работ, в кассационной жалобе сослался на непривлечение к участию в деле публично-правового образования; «вспомнил» он и о необходимости соблюдения конкурсной процедуры для проведения дополнительных работ, по оплате которых возникла задолженность. Очевидно, что участие в деле в качестве истца самого публично-правового образования предотвратило бы подобного рода «забывчивость», как и иные злоупотребления[1].

Обеспечение надлежащей судебной защиты прав частных лиц в спорах с государством и иными публично-правовыми образованиями, прежде всего, сталкивается со сложностями определения надлежащего ответчика в связи с разветвленной структурой государственных органов и органов местного самоуправления, систематическим ее изменением, реорганизацией органов и передачей, делегированием полномочий, дублированием, или, напротив, отсутствием конкретных полномочий у какого-либо органа, различными позициями (от политических до правовых) органов. Имеют место случаи, когда органы с одинаковыми полномочиями называются по-разному, а при одинаковом наименовании имеют различный функционал. ГПК РФ и АПК РФ решение этой проблемы всецело возлагают на плечи истца, стороны, формально равной, но объективно обладающей меньшими возможностями в сравнении с государством. В итоге истец сам должен определить орган, компетентный действовать от имени государства, в противном случае его ждет

[1] Определение ВС РФ от 2 ноября 2016 г. № 306-ЭС16-14062 по делу № А55-23254/2014. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.07.2021).

либо замена ненадлежащего ответчика (на что требуется его согласие), либо в худшем случае – отказ в удовлетворении исковых требований.

Новый процессуальный акт, КАС РФ, предусматривает заслуживающие внимания положения, направленные на частичное решение указанной проблемы. Статья 44 КАС РФ устанавливает подробный порядок действий суда при реорганизации или упразднении органа – стороны в административном деле.

Но и такие меры представляются нам недостаточными, поскольку изначально ставят перед истцом трудноразрешимые задачи, которые в итоге могут заставить его отказаться от обращения в суд.

Разъяснения высшего суда, как уже упоминалось, точечно, по отдельным категориям дел, определяют надлежащего ответчика, что также не решает проблему кардинально. В специальной литературе при рассмотрении подобных разъяснений, данных в п. 15 Постановления Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», совершенно справедливо делается общий вывод о том, что по смыслу концепции слабой стороны в правоотношении, субъект, который обращается с требованием к суду о взыскании ущерба с публично-правового образования, обладает значительно меньшими организационными, информационными, профессиональными возможностями, не может и не должен знать о тонкостях юридического, процессуального, процедурного характера. Следовательно, вопрос определения конкретного субъекта в качестве ответчика должен быть самостоятельно разрешен публично-правовым образованием[1].

В одном из последних постановлений ВС РФ более подробно, но не вполне последовательно разъясняет положения о надлежащем ответчике в спорах с публично-правовыми образованиями. Согласно п. 14 Постановления

[1] Вавилин Е.В., Волос А.А., Суровов С.Б. Принцип защиты слабой стороны в правоотношении в гражданском праве и гражданском процессе // Вестник гражданского процесса. 2016. № 6. С. 170-186.

от 28 мая 2019 г. № 13 «О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»[1], по искам о возмещении вреда по правилам ст. 1069 ГК РФ ответчиком является Российская Федерация, от имени которой в суде выступает главный распорядитель бюджетных средств по ведомственной принадлежности тех государственных органов (должностных лиц), в результате незаконных действий (бездействия) которых физическому или юридическому лицу причинен вред, а по правилам ст. 1070 ГК РФ – Минфин России. Судам следует привлекать к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора и выступающего на стороне ответчика, территориальный орган, действиями должностных лиц которого причинен вред истцу. При этом ВС РФ «оберегает» публично-правовое образование в иных случаях финансирования из бюджета: имущественные требования подлежат удовлетворению с выступающих самостоятельно в суде в качестве ответчиков казенных учреждений, осуществляющих свою деятельность за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также с главных распорядителей бюджетных средств, в чьем ведении находятся эти учреждения, поэтому в резолютивной части судебных актов не содержится указания о взыскании денежных сумм за счет казны публично-правового образования (п. 13 указанного постановления). Далее же, будто ощущая ущербность такого подхода при субсидиарной ответственности бюджета по долгам учреждения, ВС РФ допускает привлечение (осторожно) не самого публично-правового образования, а главного распорядителя бюджетных средств в качестве ответчика, но только по инициативе истца: кредитор также вправе одновременно предъявить иск к основному должнику

[1] Постановление Пленума ВС РФ от 28 мая 2019 г. № 13 «О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // Российская газета. 2019. № 123.

– казенному учреждению и должнику, несущему ответственность при недостаточности лимитов бюджетных обязательств – главному распорядителю бюджетных средств, осуществляющему финансовое обеспечение деятельности находящегося в его ведении казенного учреждения за счет средств соответствующего бюджета. Собственно, все остается на тех же позициях – истец по иску к учреждению, а также по иным искам к государству, за исключением заявленных в порядке ст. 1069 и 1070 ГК РФ, должен сам решить весьма непростую задачу – определить, к кому и как ему нужно завить иск, чтобы получить деньги из бюджета.

Представляется, что судебная практика не может достаточно эффективно и, главное, целостно определить систему гарантий для противоположной стороны в споре с властным субъектом; необходимыми средствами для этого обладает лишь законодатель. Поэтому возникает необходимость в прямой нормативной регламентации участия в качестве стороны непосредственно публично-правового образования. Указание компетентного органа, действующего от имени публично-правового образования, должно быть вменено в обязанность самому публично-правовому образованию и также подчинено строгим нормативно установленным правилам материального, определяющего систему и структуру органов, и процессуального, определяющего срок для исполнения этой обязанности, законодательства. Нарушение обязанности может влечь применение меры процессуальной ответственности, к примеру, в виде возложения на такое образование всех судебных расходов вне зависимости от результата рассмотрения дела.

Установление надлежащего органа, действующего от имени публично-правового образования, зависит от трех факторов: характера дела, компетенции органа, закрепленной в соответствующем нормативном акте, и особенностей имущественной ответственности государства, установленной бюджетным законодательством.

Принимая во внимание эти факторы, все дела с участием публично-правовых образований как стороны, от имени которой действуют его органы, можно разделить на две группы: 1) дела по искам о взыскании денежных средств в казну / за счет средств казны соответствующего публично-правового образования; 2) по искам, предусматривающим взыскание в пользу / обращение взыскания на средства федерального бюджета, бюджета субъекта или местного бюджета по денежным обязательствам казенных учреждений, органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе по искам, предусматривающим взыскание средств в порядке субсидиарной ответственности по обязательствам указанных органов.

В делах первой группы будут поступать взыскания в/ удовлетворяться требования за счет части средств бюджета, не закрепленной за конкретными органами, организациями (согласно общепринятой терминологии, «за счет средств казны»). Соответственно, от имени публично-правового образования должны выступать главные распорядители федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета муниципального образования (ч. 3, 3.2. ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)[1]). К делу также должен быть привлечен Минфин России, финансовые органы субъектов Российской Федерации, финансовые органы муниципальных образований, представляющие интересы Минфина России на территории субъектов Российской Федерации, управления Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации (они в соответствии с п. 1,3 и 4 ст. 242.2 БК РФ участвуют в исполнении судебных актов).

Как уже отмечалось, несмотря на приведенные нормы БК РФ, судебная практика не имеет единого подхода к определению надлежащего ответчика по рассматриваемым делам. Даже по ныне получившей соответствующие разъяснения их наиболее распространенной категории – делам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями, действиями (бездействием)

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; Российская газета. 2022. № 266.

органов власти – еще недавно существовали серьезные противоречия, убедительно иллюстрирующие сложность проблемы. Преобладающей в арбитражном процессе являлась позиция, отраженная в Постановлении от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»[1], согласно которой в суде от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) государственных органов (органов местного самоуправления) либо должностных лиц этих органов, выступал соответствующий (по ведомственной принадлежности) распорядитель бюджетных средств (положения утратили силу в связи с принятием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.05.2019 № 13, всех проблем, однако, не разрешившим). Суды общей юрисдикции, напротив, исходили из необходимости привлечения Министерства финансов РФ в лице Главного управления Федерального казначейства по делам, связанным с исками к Российской Федерации или к казне Российской Федерации[2]. Ученые высказывали заслуживающие внимания аргументы в пользу обеих позиций, заключающиеся, с одной стороны, в необходимости предотвратить размывание ответственности конкретных органов, с другой – в особенностях источника и средств исполнения решения суда по этому делу[3].

---

[1] Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

[2] См., например: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ по гражданским делам за I квартал 2001г., утвержден Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 4 июля 2001 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 10. № 12; 2002. № 7.

[3] См.: Андреев Ю.Н. Гражданско-правовая ответственность государства по деликатным обязательствам: теория и судебная практика. СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. С. 309 - 317; Булыгин Р. Представление интересов казны Российской Федерации по делам о возмещении ущерба // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 29; Черепанова Н.О. Возмещение вреда за счет казны // Право и экономика. 2001. № 6. С. 41; Комягин Д.Л. Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 10. С. 43; Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям / под науч. ред. К.К. Лебедева. СПб.: Юридический центр Пресс. 2002. С. 174.

С процессуальной точки зрения, привлечение главного распорядителя бюджетных средств в качестве органа, действующего от имени публично-правового образования, целесообразно ввиду необходимости доказывания обстоятельств дела, о которых, очевидно, не может иметь представления финансовый орган. Одновременно свойство исполнимости и определенности решения суда требует указания в резолютивной части судебного акта лица, которое и будет исполнять решение, то есть финансового органа. Таким образом, полагаем, что привлечение финансового органа к делу является обязательным, и надлежащей его процессуальной ролью, как нам представляется, будет действие от имени ответчика, наряду с органом, являющимся главным распорядителем бюджетных средств. В данном случае, как справедливо отмечается в литературе, речь не идет ни о соучастии[1], ни о позиции второго ответчика, ибо указанные органы не могут иметь самостоятельного статуса стороны по делу. Таким статусом обладает лишь само государство, специфика реализации процессуальной правоспособности которого и заключается в действии его органов в особой роли – «от имени и в интересах государства».

В делах второй группы действовать от имени публично-правового образования должны органы, исчерпывающим образом описанные в п. 36 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»[2]. Распространение положений постановления и на все иные дела мы считаем возможным в силу единства системы государственных органов и бюджетного регулирования.

---

[1] Алехина С.А. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе. Дисс. канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 70, 109.

[2] Постановление Пленума ВС РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. 2016. № 72.

В делах этой группы будут поступать взыскания/удовлетворяться требования за счет средств бюджета, закрепленного за конкретными органами, учреждениями, однако отсутствие или недостаточность прямых ассигнований бюджета, необходимых для удовлетворения требований, влечет во всех случаях, как нам представляется, необходимость привлечения к участию в таких делах в интересах публично-правового образования не только компетентного, профильного органа, но и финансового органа.

Процессуальное положение третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, на стороне государства в делах обеих перечисленных категорий должно, полагаем, занимать лицо, непосредственные действия которого повлекли соответствующие последствия, – должностное лицо, государственный или муниципальный служащий, руководитель учреждения. Данный статус такого лица обусловлен возможностью предъявления к нему регрессного требования и заинтересованностью в обосновании отсутствия вины при необходимости ее установления (ст. 16, 16.1, 1069, 1081 ГК РФ, п. 3.2. ст. 158 БК РФ).

Обеспечению надлежащего контроля за соблюдением прав граждан и организаций, – стороны, не обладающей властными, управленческими возможностями, а также установлению контроля за ходом защиты публичного интереса со стороны государственных и иных органов, предотвращению их злоупотреблений, оправдания собственных незаконных действий (особенно при защите публичного интереса, прямо не закрепленного посредством субъективного права в норме, но имеющего иную правовую форму выражения, когда само наличие интереса требует выявления и подтверждения) может также способствовать участие в рассматриваемых делах прокурора с целью дачи заключения по делу.

Давая заключение, как указывается в литературе, прокурор выступает независимым помощником суда, призванным способствовать вынесению законного и обоснованного решения субъектом судебного познания, в отличие от инициативной формы его участия, где он выступает в качестве субъекта

судебного доказывания, пришедшего в суд, чтобы доказать уже имеющуюся у него убежденность в необходимости удовлетворения изложенных в его заявлении требований в защиту прав и интересов других лиц[1]. Заключение прокурора является результатом применения материального, гражданско-процессуального права, представляет собой комплекс мыслительных и фактических, организационных и юридических операций, имеющих целью обеспечить нормальное течение процесса реализации правовых предписаний[2].

Необходимость привлечения прокурора в дела с участием государства с целью дачи заключения признавалась и в дореволюционном законодательстве. В ст. 1290 Устава гражданского судопроизводства 1864 г.[3] указывалось, что решения суда по делам казенного управления «постановляются не иначе, как по выслушивании заключения прокурора». Авторы Уставов обосновывали необходимость такой меры следующими аргументами, сохраняющими свою актуальность и на сегодняшний день: это правило необходимо, «дабы доставить и означенным делам ту меру защиты, какою на суде пользуются стороны, не могущие лично защищать свои интересы»[4].

Необходимость сохранения полномочий прокурора по даче заключения в гражданских делах (ч. 3, 4 ст. 45 ГПК РФ), вступлению в дело в целях обеспечения законности в экономических спорах (ч. 5 ст. 52 АПК РФ) в современном процессе обосновывается установлением повышенного контроля за соблюдением прав и интересов лиц, воплощающих конституционно охраняемые ценности – жизнь, здоровье, право на труд, жилище и др., а также публичных интересов, реализуемых в деятельности

---

[1] Осокина Г.Л. Гражданский процесс: Общая часть: учебное пособие. М., 2006 . С. 226.

[2] Исаенкова О.В., Григорьев А.Н. Участие прокурора в исковом производстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 3. С. 12.

[3] Устав гражданского судопроизводства // Судебные уставы 20 ноября 1864 года: с изложением рассуждений, на коих они основаны: Ч. 1. 2-е изд., доп. СПб.: в типографии 2 отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1867. 763 с.

[4] Устав гражданского судопроизводства с изложением рассуждений, на коих они основаны. Книга третья // URL: http://psh.spb.sudrf.ru/modules.php?name=norm_akt&id=77 (дата обращения: 16.08.2018).

органов власти и юридических лиц. Очевидно, что споры, в которых присутствуют обе группы интересов, контроль за надлежащей защитой которых должен осуществлять прокурор, да еще и в условиях противоположности этих интересов, обязательно требуют использования дополнительного надзорного средства, которым выступает заключение прокурора.

Особенности субъектного состава дел с участием государства должны найти адекватное продолжение в процессуальном статусе участников, а именно – в наделении властных субъектов дополнительными процессуальными обязанностями; суть идеи составляет обеспечение реализации принципа состязательности и равноправия сторон с различным статусом и возможностями в материальных правоотношениях.

М.И. Брагинский применительно к гражданскому праву выделяет две формы «выравнивания» участников имущественного оборота: 1) признание за слабой стороной дополнительных прав (а равно уменьшение ее ответственности); 2) установление для сильной стороны дополнительных обязанностей либо усиление ее ответственности[1]. «Выравнивание» положения сторон и создание гарантий для «слабой» стороны – в не меньшей степени значимая задача и для гражданского и арбитражного процесса. Однако положений процесса, непосредственно направленных на поддержание основ состязательности в спорах с публично-правовыми образованиями, оказывается явно недостаточно. Фактически, до недавнего времени все они сводились к нормам, определяющим активность суда в процессе, и некоторым процессуальным фикциям.

Добиться «выравнивания», гарантировать реальную, а не номинальную состязательность в делах с участием государства можно, как нам представляется, путем возложения дополнительных обязанностей на публично-правовые образования в лице их органов.

[1] Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения (книга 1). М., 2001. С. 793.

Первый шаг на этом пути был сделан с принятием Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти» (далее – ФЗ от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ)[1], возложившего на органы публично-правовых образований (наряду с организациями) обязанность после первого судебного извещения самостоятельно предпринимать меры по получению дальнейшей информации о движении дела с использованием любых источников такой информации и любых средств связи (ч. 2.1. ст. 113 ГПК РФ).

Этим же актом была предусмотрена высылка лицам, участвующим в деле, но не присутствующим в судебном заседании, – органам государственной власти, органам местного самоуправления, иным органам и организациям – копии решений, определений суда посредством их размещения на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в режиме ограниченного доступа (ч. 2 ст. 214, ч. 2 ст. 227 ГПК РФ). Впоследствии положения ст. 214 ГПК РФ были распространены на всех участников процесса и дополнены возможностью направления судебного акта в электронном виде посредством единого портала государственных и муниципальных услуг либо системы электронного документооборота участника процесса с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия. Статья 227 ГПК РФ сохранила дифференциацию.

Как нами указывалось в работах, непосредственно посвященных данной проблематике: «Учитывая высокую степень оснащенности органов компьютерной техникой, соответствующими специалистами, наличие иных ресурсных возможностей, полагаем вполне обоснованным, более того, необходимым подобный дифференцированный подход к правам и

[1] Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3889.

обязанностям участников процесса. Он стимулирует также надлежащую самостоятельность и процессуальную активность органов, вполне соответствующую их возможностям и полномочиям. Обозначившаяся тенденция возложения на публично-правовые образования в лице их органов дополнительных процессуальных обязанностей с учетом наличия у них широких, в том числе информационных, возможностей должна, полагаем, получить дальнейшее развитие»[1].

Специалистами предлагается также «обязать государственные органы (например, прокуратуру РФ, Федеральную налоговую службу, Федеральную таможенную службу), внебюджетные фонды (пенсионный, социального страхования, обязательного медицинского страхования) при обращении в суд за защитой государственных и общественных интересов использовать электронную форму подачи документов»[2].

Развитие состязательности процесса, эффективную защиту интересов частных лиц в спорах с властью должны также обеспечивать и иные дополнительные обязанности государственных органов и органов местного самоуправления, к которым могут, по нашему мнению, относиться: обязанность ссылки в исковом заявлении на нормы права, обязанность раскрытия доказательств, обязанность явиться, если явка органа, действующего от имени публично-правового образования будет признана судом обязательной.

---

[1] Смагина Е.С. Новые обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправление, иных органов в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 3. С. 11-14.

[2] Малешин Д.Я., Филатова М.А., Ярков В.В. Тенденции развития современного гражданского процесса (По материалам XIII Всемирного конгресса процессуального права, 2007 г.) // Вестник ВАС РФ. 2008. № 11. С. 97. Органы с этой и иными подобными обязанностями могут стать пионерами формирования «цифровой среды доверия», которая активно обсуждается в литературе. См.: Валеев Д.Х., Нуриев А.Г. Создание цифровой процессуальной среды доверия: сервисы третьей доверенной стороны в процессуальных отношениях как источник «квазипреюдициальной» информации в цифровом пространстве // Нотариус. 2022. № 3. С. 37-40.

Указанные обязанности будут подробнее раскрыты ниже, при характеристике применения отдельных институтов гражданского и арбитражного процесса в делах с участием государства.

В завершение отметим, что дополнительные процессуальные обязанности органов, действующих от имени публично-правовых образований, необходимы не только для создания равных условий для «слабой» стороны, но и для защиты публичных интересов, проводником которых является государство.

Публичные интересы как интересы отдельных социальных групп или всего общества в целом, отражающие насущные потребности жизнеобеспечения и нормального развития, должны иметь соответствующее выражение в деятельности органов государства, минимально зависеть от усмотрения указанных органов и отдельных должностных лиц, что укладывается в общие представления о процессуальной правоспособности публично-правовых образований и деятельности их органов в соответствии с установленной законом компетенцией. Процессуальные средства обеспечения такой активности должны включать дополнительные процессуальные обязанности органов, действующих от имени государства. Если при отстаивании собственных интересов лица распоряжаются своими правами по своей воле и вполне обоснованно несут риск неблагоприятных последствий ненадлежащей процессуальной активности, то при защите публичных интересов ситуация принципиально иная. Такая защита – обязанность соответствующих органов, которая нуждается в подкреплении соответствующими процессуальными обязанностями, лишающими ее декларативности, обеспечивающими ее исполнение вне зависимости от желания отдельных лиц, предотвращающими злоупотребления с их стороны.

1.3. Представительство в делах с участием государства

При фактическом неравенстве возможностей сторон в делах с участием государства в цивилистическом процессе, отсутствие надлежащей защиты, прежде всего, интересов частных лиц, делает спор с властным субъектом на началах равенства и состязательности иллюзорным. Коллективный характер подлежащего защите со стороны государства публичного интереса также повышает значение качества представительства самого государства.

Нормы КАС РФ о профессиональном и обязательном представительстве по административным делам можно рассматривать как первую попытку обеспечения соответствующего уровня защиты. Административное судопроизводство должно воплощать концептуальную идею создания надлежащего механизма рассмотрения споров субъектов, находящихся в неравном положении в материальных правоотношениях. Все его институты направлены на нивелирование неравенства в материальных правоотношениях и создание гарантий состязательности в процессе, в том числе и институт профессионального представительства.

При тождественных исходных посылках в гражданском арбитражном судопроизводстве частным лицам необходимо также обеспечить во всех случаях возможность отстаивать свои права и интересы в спорах с публично-правовыми образованиями в лице их органов на равных. Помимо того, что публично-правовые образования, вступая в гражданско-правовые отношения, не утрачивают своих властно-распорядительных функций и возможностей (от ресурсных до нематериальных), в целом несравнимых с возможностями любого частного субъекта, в нормах материального права устанавливается

большое количество особенностей и исключений из общего постулата о равенстве (ст. 124 ГК РФ) публично-правовых образований и иных участников гражданского оборота (в качестве примера достаточно привести бюджетное законодательство и законодательство о контрактной системе), очевидно, что противостоять таким противникам действительно эффективно может только профессионал.

В этой связи начало реформирования представительства в гражданском судопроизводстве, положенное Федеральным законом № 451-ФЗ от 28 ноября 2018 г., создает определенные гарантии реализации принципов процесса посредством профессионального представительства, при этом, однако, не в полной мере учитывая особенности самого процесса и особенности материальных правоотношений, составляющих предмет спора.

Оживившись после введения в действие КАС РФ и сообщения о завершении подготовки Концепции реформирования рынка квалифицированной юридической помощи, полемика вокруг профессионального представительства максимально активизировалась после принятия ФЗ от 28 ноября 2018 г. № 451. В литературе и ранее высказывались обоснованные опасения в возможности реализации нововведений о профессиональном представительстве в современных условиях. Прежде всего, из-за снижения доступности правосудия и отсутствия приемлемого механизма получения профессиональной юридической помощи. Обязательное же представительство вызывает еще большее количество нареканий, поскольку не оставляет выбора для заинтересованного лица при определении порядка защиты своих прав[1].

Но характерно, что даже критики соответствующих положений не подвергали сомнению саму цель введения профессионального представительства при рассмотрении дел с неравенством субъектов спорного материального правоотношения, что убедительно свидетельствует не о

[1] Обзор позиций по вопросу см.: Смагина Е.С. О Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи // Южнороссийский адвокат. 2015. № 12. С. 15.

порочности самой идеи, а о недостатках ее реализации. Последние должны рассматриваться не как повод для отказа от обеспечения эффективной защиты, а как повод для совершенствования законодательства и практики его применения. Опыт административного, а теперь и гражданского, арбитражного судопроизводства, нарабатываемый в настоящее время, убеждены, создаст благоприятную почву для совершенствования правового регулирования в направлении расширения сферы применения и, одновременно, доступности, профессионального представительства в гражданском и арбитражном судопроизводстве, и, в частности, по делам с участием государства.

Полагаем, что рациональной моделью профессионального представительства в гражданском и арбитражном судопроизводстве с участием публично-правовых образований будет модель, основанная на свободе выбора «слабой» стороны. Такая сторона сможет защищать свои интересы либо самостоятельно, либо через представителя, который может являться только лицом, имеющим высшее юридическое образование, причем во всех судах судебной системы. При отсутствии возможности у лица обеспечить себе профессиональное представительство такой представитель должен быть ему назначен по соответствующему ходатайству судом в порядке ст. 50 ГПК РФ. Аналогичная процедура назначения представителя должна быть отражена и в АПК РФ, и в КАС РФ.

В рамках анализа профессионального представительства в спорах с публично-правовым образованием более сложным и неоднозначным является вопрос о профессиональном представительстве самого публично-правового образования. Преследуемые цели защиты интересов всего общества, публичных интересов не дают основания сомневаться в необходимости надлежащего качества такой защиты, как и защиты частных интересов. Особо остро потребность в профессиональной юридической помощи проявляется при необходимости выявления и представления убедительного юридического обоснования публичным интересам, прямо не отраженным в субъективных

правах государства, но имеющих иную форму правового закрепления. Однако необходимость предоставления профессионального представителя в случае его отсутствия у публично-правового образования неоднозначна.

При поверхностном подходе представляется, что положение и возможности публично-правовых образований позволяют им обеспечить себе профессиональное представительство. Но на деле оказывается, что в штате далеко не всех органов имеются профессионалы, способные на необходимом уровне отстаивать публичные интересы в суде. Особенно это касается органов местного самоуправления. На видеосеминаре, который проводился автором с представителями большинства сельских поселений Ростовской области в связи с принятием КАС РФ, одним из основных вопросов стал вопрос об обеспеченности местных администраций юристами. Практически все поселения заявили, что в их штате попросту нет лиц с высшим юридическим образованием.

Государственные органы в гораздо большей степени укомплектованы юристами, однако получившая всеобщее распространение практика обращения в суд прокурора в интересах публично-правовых образований и их органов, что подробно уже рассматривалось выше, не последней причиной имеет и то, что отстаивание публичных интересов соответствующие образования охотнее доверяют прокурорам, а не собственным юристам. Имеется весьма репрезентативная практика по делу, в котором прокурор, подчеркиваем, вопреки мнению представителей органов публично-правовых образований, сумел добиться защиты публичного интереса в использовании лесного фонда, который верно понимался только им (дело по иску прокурора Кировской области в интересах Российской Федерации в лице Правительства Российской Федерации и в интересах Кировской области в лице Правительства Кировской области к Департаменту лесного хозяйства Кировской области и ООО «Кедр» о признании недействительным

дополнительного соглашения к договору аренды лесного участка, находящегося в федеральной собственности)[1].

Встречаются случаи представительства от имени органов адвокатов и иных сторонних юристов, но тут не следует забывать, что оплата услуг профессионального представителя за счет средств бюджета, как правило, не заложена в него и выглядит не вполне обоснованно.

Учитывая вышеизложенное, считаем необходимым введение института профессионального представительства и от имени публично-правовых образований в делах с участием таких образований во всех судах, включая мировых судей и районные суды. При этом, в отличие от граждан и юридических лиц, обеспечение профессионального представительства судом – назначение адвоката в случае отсутствия представителя – для публично-правовых образований неприменимо не только по изложенным причинам, но и исходя из необходимости обеспечить надлежащий баланс процессуальных возможностей сторон, их равноправие за счет помощи более «слабой» стороне. Единственное исключение может быть сделано для отстаивающих публичные интересы органов местного самоуправления так, как это уже имеет место при регулировании получения информации о движении дела органами и организациями через сеть «Интернет» (ч. 2.1 ст. 113 ГПК РФ).

1.4. Судебные расходы в делах с участием государства

От особенностей возмещения судебных расходов по делам с участием государства и иных публично-правовых образований может напрямую

[1] Постановление Президиума ВАС РФ от 17 декабря 2013 г. № 12157/13 по делу № А28-5083/2012 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 3.

зависеть выбор заинтересованных лиц в инициировании и поддержании требований, доступность судебной защиты. Такие особенности определяются двумя факторами: источник соответствующих выплат и правовой статус органа, действующего от имени публично-правового образования.

Подробно рассмотренное нами выше и укоренившееся представление о том, что орган может вступать в правоотношения как от имени и в интересах публично-правового образования, так и в собственных интересах, связанных с удовлетворением потребностей в приобретении товаров и услуг, подкрепленное тенденцией получения органами статуса юридического лица, находит непосредственное отражение в нормативном регулировании и практике взыскания судебных расходов. Сочетаясь с не вызывающим сомнений фактом наличия единого источника выплат – бюджет соответствующего уровня – такое регулирование порождает существенные противоречия и правоприменительные сложности.

В зависимости от источника выплаты все дела с участием государства и иных публично-правовых образований, как и в случае с определением субъектного состава, подразделяются на две группы.

В делах первой группы взыскание производится прямо за счет средств бюджета, в той его части, которая не распределена между конкретными органами и организациями. Согласно общепринятой формулировке резолютивной части таких решений, возмещение производится «за счет средств казны РФ» (дела о возмещении вреда в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов о неосновательном обогащении публично-правового образования, по иным делам, когда возложенные судебные расходы напрямую возмещаются из бюджета).

В делах второй группы действует иной порядок: из бюджета соответствующего уровня учреждению выделяются ассигнования на выплату сумм, подтвержденных вступившим в силу судебным актом. Существенная разница с точки зрения бюджетного финансирования заключается в том, что

право на использование бюджетных средств для выплат по судебным актам у учреждения, в частности, органа власти, изначально не заложено и возникает лишь при наличии юридического факта – вступления в силу судебного акта.

Однако различия в порядке взыскания соответствующих сумм в качестве судебных расходов носят процедурный, но не сущностной характер – так или иначе, средства выплачиваются из бюджета[1]. Соответственно, сохраняя значение в рамках бюджетных правоотношений, указанное различие нивелируется в рамках правоотношений процессуальных.

Как совершенно справедливо указывает С.А. Алехина: «Представляется, что возложение обязанности по возмещению судебных расходов на соответствующий орган в тех случаях, когда он действует от имени и в интересах публично-правового образования, не соответствует природе его участия в арбитражном процессе, является ошибочным и лишено практического смысла»[2].

Такие различия влекут еще большие сложности в делах, в которых орган, имеющий публичные полномочия, не имеет статуса юридического лица (казенного учреждения). Примером может служить случай, рассмотренный О.И. Виляк. В делах о признании решения межведомственной комиссии по вопросам миграции незаконным возникла проблема распределения понесенных заявителем судебных расходов, поскольку межведомственная комиссия по вопросам миграции не является юридическим лицом. Автор считает, что при рассмотрении таких дел привлечение в качестве стороны (ответчика) или третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, при котором создана такая комиссия, не требуется. В случае удовлетворения требований и признания оспариваемого решения

[1] Ильин А.В. Исполнение судебных актов как форма расходов бюджета // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 6. С. 29-33.

[2] Алехина С.А. О некоторых вопросах, связанных с возмещением судебных расходов по делам с участием публично-правовых образований // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 25-30.

незаконным, понесенные заявителем судебные расходы надлежит взыскать с казны субъекта Российской Федерации[1].

Мы полагаем обязательным в рассматриваемом случае привлечение в процесс финансового органа публично-правового образования, действующего в интересах казны. От привлечения исполнительного органа, при котором создана комиссия, тоже отказываться не стоит, поскольку помимо верного понимания порядка возмещения расходов, существуют еще и потребности надлежащего доказывания, для чего может возникнуть потребность в участии такого органа.

В целом соглашаясь с приведенными позициями, отметим, что в определенной степени отражая «технологию» бюджетного финансирования, укоренившееся на практике разграничение в судебных актах случаев взыскания расходов с органа и непосредственно из казны искажает суть понимания общеправового и собственно процессуального статуса органа власти, который действует от имени и в интересах публично-правового образования, подчеркнем, абсолютно во всех случаях; иных интересов орган не имеет, а публично-правовое образование не имеет иных способов (кроме как через посредство органов) вступления в процессуальные правоотношения.

Одновременно указание на порядок взыскания, согласующийся с бюджетным законодательством, облегчает исполнение и делает решение суда в этой части ясным, определенным. Поэтому полагаем, что верным с теоретической и практической точки зрения будет указание в судебных актах по делам второй группы на взыскание судебных расходов с соответствующего органа, главного распорядителя бюджетных средств, с обязательным добавлением формулировки «за счет средств бюджета» федерального, бюджета субъекта РФ или местного. Такой подход будет отражать суть участия публично-правовых образований в процессе через их органы,

[1] Виляк О.И. Некоторые процессуальные особенности рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с применением миграционного законодательства // Миграционное право. 2013. № 4. С. 5-10.

отражать субъектный состав этих дел, надежно обеспечивая привлечение в процесс соответствующего финансового органа, упрощать и упорядочивать взыскание.

Отсутствие четких законодательных установок в определении особенностей взыскания судебных расходов по делам с участием публично-правовых образований, фрагментарное и неоднозначное толкование соответствующих норм в разъяснениях высших судебных инстанций делает проблемными не только вопросы надлежащего источника выплат судебных расходов по делам с участием государства, но и самой возможности их возложения на соответствующее публично-правовое образование.

В первоначальной редакции подп. 19 п. 1 ст. 333.36 НК РФ предусматривал, что от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, а также мировыми судьями, освобождаются государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы, обращающиеся в суды общей юрисдикции, а также к мировым судьям в случаях, предусмотренных законом, в защиту государственных и общественных интересов. Льготы также предусматривались для прокуроров по заявлениям в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (подп. 9 п.1 ст. 333.36 НК РФ). По делам, рассматриваемым арбитражными судами, льгота была сформулирована следующим образом: прокуроры и иные органы, обращающиеся в арбитражные суды в случаях, предусмотренных законом, в защиту государственных и (или) общественных интересов (подп. 1 п. 1 ст. 333.37 НК РФ).

Нами в то время высказывалась негативная оценка этих положений с приведением аналогичных вышеизложенным аргументов о необходимости признать факт отражения в деятельности государственных органов и органов

местного самоуправления публичных интересов во всех случаях[1] и приветствовались изменения, внесенные в НК РФ ФЗ от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ и ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ, предусмотревшие льготы для государственных органов и органов местного самоуправления, которые выступают по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, у мировых судей и в арбитражных судах, в качестве истцов или ответчиков.

Однако, казалось бы, не допускающие никаких исключений формулировки новых редакций норм НК РФ на практике не привели к однозначному их пониманию. Так, и в Информационном письме Президиума ВАС РФ от 13 марта 2007 г. № 117 «Об отдельных вопросах практики применения главы 25.3 НК РФ»[2] и в пришедшем ему на смену Постановлении ВАС РФ от 11 июля 2014 г. № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах»[3] указывалось, что, если судебный акт принят не в пользу государственного органа (органа местного самоуправления), должностного лица такого органа, за исключением прокурора, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, расходы заявителя по уплате государственной пошлины подлежат возмещению соответствующим органом в составе судебных расходов. Кроме того, более новый акт воспроизвел следующую формулировку прежнего: «Необходимо также учитывать, что, если государственное или муниципальное учреждение выполняет отдельные функции государственного органа (органа местного самоуправления) и при этом его участие в арбитражном процессе обусловлено осуществлением указанных функций и, соответственно, защитой государственных,

[1] Смагина Е.С. Уплата государственными органами и органами местного самоуправления государственной пошлины при обращении в суды // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 7. С. 9-12.

[2] Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 марта 2007 г. № 117 «Об отдельных вопросах практики применения главы 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2007. № 4 (утратило силу).

[3] Постановление Пленума ВАС РФ от 11 июля 2014 г. № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах» // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2014. № 9.

общественных интересов, оно освобождается от уплаты государственной пошлины по делу» (п. 32 Постановления ВАС РФ от 11 июля 2014 г. № 46). Таким образом, ВАС РФ опять предлагал различать случаи, когда учреждение вступает в процесс от собственного имени и в неких «собственных» интересах, и от имени публично-правового образования в публичных интересах как орган власти. Это закрепило на практике подход, согласно которому указанные органы освобождаются от уплаты государственной пошлины, только если они действуют от имени публично-правового образования, в иных же случаях государственная пошлина подлежит уплате.

Оценивая приведенные разъяснения, С.А. Алехина пишет, что в связи с ними положения НК РФ требуют уточнения[1]. Нам же представляется, что такое уточнение, исходя из концепции участия органов в процессе исключительно в публичных интересах, не требуется. В данном случае вполне достаточно толковать приведенные нормы буквально, исходя из единого публичного интереса, отстаиваемого государством, и единого источника финансирования во всех без исключения случаях.

В отношении возмещения расходов по неудовлетворенным требованиям прокурора и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации состоялись отдельные разъяснения ВАС РФ, отраженные в Постановлении от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» и Информационном письме от 23 июля 2013 г. № 160 «О некоторых вопросах участия в арбитражном процессе уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»[2], предусматривающие, что в этом случае судебные расходы стороны, в пользу которой принят судебный акт, подлежат возмещению за счет казны Российской Федерации.

---

[1] См.: Алехина С.А. О некоторых вопросах, связанных с возмещением судебных расходов по делам с участием публично-правовых образований. Указ. соч. С. 25-30.

[2] Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 23 июля 2013 г. № 160 «О некоторых вопросах участия в арбитражном процессе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.03.2021).

Приведенные положения делают порядок возмещения судебных расходов в спорах с государством еще более сложным и непоследовательным. Для ряда органов, чье участие в процессе в публичных интересах, отстаиваемых государством, предполагается (прокурор и др.), предусмотрена льгота по уплате пошлины. В случае проигрыша она возмещается противоположной стороне за счет средств казны. Для иных органов вопрос о предоставлении льготы при уплате пошлины решается в зависимости от того, в чьих интересах выступает орган (публичных или «своих»); если же указанный орган является ответчиком в суде, государственная пошлина в случае проигрыша им дела относится непосредственно на него, вне зависимости от того, чьи интересы он отстаивал.

Налицо разночтения и внутри самой, казалось бы, последовательно проводимой позиции высшего суда относительно того, кто и в каких случаях должен уплачивать государственную пошлину и возмещать судебные расходы по делам с участием публично-правовых образований в лице их органов.

Не вносит определенности в данный вопрос и новое Постановление от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела»[1]. Единственным упоминанием в нем о государственных органах и органах местного самоуправления стал п. 16, предусматривающий, что расходы на оплату услуг представителей, понесенные органами и организациями (в том числе обществами защиты прав потребителей), наделенными законом правом на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц (ст. 45, 46 ГПК РФ, ст. 39, 40 КАС РФ, ст. 52, 53, 53.1 АПК РФ), не подлежат возмещению, поскольку указанное полномочие предполагает их самостоятельное участие в судебном процессе без привлечения представителей на возмездной основе.

[1] Постановление Пленума ВС РФ от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела» // Российская газета. 2016. № 43.

На основании вышеизложенного можно заключить, что избежать противоречий, ошибок в практике, обеспечить надлежащую защиту прав противоположной стороны в спорах с участием государства и иных публично-правовых образований может единый и не имеющий исключений подход к пониманию участия государственных органов и органов местного самоуправления в процессе от имени и в интересах публично-правовых образований для защиты публичных интересов. Основой этого подхода в случае с выплатой денежных средств является единство источника указанных средств, указание на который в резолютивной части судебных актов обязательно вне зависимости от механизма взыскания – из средств, выделенных конкретному органу, или из средств бюджета, непосредственно предназначенных для такого рода взысканий.

Еще раз отметим, что нормы БК РФ и НК РФ вполне приспособлены для применения такого подхода в их буквальном толковании. Процессуальное законодательство также предусматривает общие для всех участников процесса принципы распределения и возмещения судебных расходов (гл. 7 ГПК РФ, гл. 9 АПК РФ); эта позиция последовательно была отражена в Постановлении КС РФ от 11 июля 2017 г., при принятии которого автор выступал в качестве эксперта.

Порожденная судебной практикой дифференциация в рассматриваемом вопросе, не обоснованная ни теоретически, ни даже практически, что характерно, несложно устранима одним лишь буквальным толкованием норм права.

1.5. Судебные извещения и вызовы в делах с участием государства

Система процессуальных правил, обеспечивающих действительно равные возможности и состязательность в спорах с государством, должна быть подкреплена нормами об открытости и доступности такого процесса. Ибо любые, самые лучшие средства, хороши только тогда, когда ими можно воспользоваться. Информационная открытость судебной деятельности, неотъемлемой частью которой являются судебные извещения и вызовы, имеет также существенное значение для повышения независимости судей и общественного контроля за ходом рассмотрения и разрешения такого рода дел.

В трактовке КС РФ надлежащее извещение участников процесса гарантирует реализацию всех их процессуальных прав, обеспечивает достижение задач судопроизводства в соответствии с его базовыми принципами[1]. ВС РФ также неоднократно обращал внимание на необходимость неукоснительного соблюдения судами установленного порядка судебного извещения[2].

Значимость института судебных извещений не вызывает сомнений. Е.В. Салогубова отмечает, что «надлежащее извещение лиц, участвующих в деле, и других участников процесса – действие, имеющее исключительное

[1] См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 1045-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Беличко Артура Витальевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 113 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 2 статьи 4 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации». Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2020).

[2] См., например: Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 12 мая 2015 г. № 19-КГ15-4. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.10.2021).

значение для реализации принципа законности и влекущее за собой важнейшие процессуальные последствия»[1].

Одновременно с указанием на несовершенство действующего порядка извещения[2] законодателем, учеными и правоприменителями ведется поиск путей его модернизации. В литературе высказываются заслуживающие внимания предложения по совершенствованию судебного делопроизводства, налаживанию эффективного взаимодействия суда и почтового ведомства, искоренению безответственного, халатного отношения к служебным обязанностям должностных лиц (в первую очередь почтовых отделений, работников, осуществляющих вручение корреспонденции адресату)[3]. Однако для комплексного решения проблемы надлежащего извещения, полагаем, одного повышения ответственности судебных органов и отделений связи явно недостаточно.

Совершенствование порядка извещения на современном этапе в большей степени связывается с повышением его оперативности и надежности, благодаря использованию новейших технологий[4], а также развитием инициативы и заинтересованности участников судопроизводства[5].

Существенным изменениям в этой области способствовало внедрение в процесс информационных технологий. Пионером модернизации судебных извещений стал АПК РФ. Основным источником получения участниками арбитражного процесса информации об отдельных процессуальных действиях по рассматриваемому судом делу стали размещенные на официальном сайте

---

[1] Гражданский процесс: Учебник для вузов / под ред. М.К. Треушникова. М., 2006. С. 176 (автор главы – Е.В. Салогубова).

[2] См., например: Гусев В.Г. Проблема извещения участников гражданского судопроизводства // Журнал российского права. 2003. № 8. С. 56.

[3] Показательна в этом отношении позиция В.И. Шаманаева, предлагающего предусмотреть наложение судебного штрафа за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по доставке и вручению судебных извещений. См.: Шаманаев В.И. Судебные извещения: взгляд сквозь призму реалий практики // Администратор суда. 2009. № 1. С. 11-16.

[4] Туманов Д.А., Алехина С.А. О некоторых тенденциях развития гражданского процессуального права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 12-28.

[5] Степанян Ш.У. Правовая природа судебных извещений и вызовов // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 4. С. 11-16.

арбитражного суда сведения о судебных заседаниях. Часть 6 ст. 121 АПК РФ устанавливает обязанность лиц самостоятельно отслеживать информацию о деле после первого традиционного уведомления.

В целях информирования участников процесса и других заинтересованных лиц предусмотрена возможность отслеживать информацию по конкретному делу при помощи информационного сервиса «Электронный страж», который позволяет подписаться на получение уведомлений по электронной почте о состоянии рассмотрения арбитражного дела и принятии новых судебных актов по этому делу или о привлечении к судебному разбирательству конкретного лица – субъекта предпринимательской деятельности.

Аналогичный арбитражному процессу порядок извещения участников постепенно стал внедряться и в гражданский процесс. Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти», вступившим в силу с 1 января 2017 г., ст. 113 ГПК РФ дополнена ч. 2.1., установившей аналогичный арбитражному процессу порядок уведомления, но только в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций. При отсутствии технической возможности у органов местного самоуправления, иных органов и организаций они вправе заявить ходатайство о направлении им судебных извещений и вызовов без использования информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Согласно ст. 122 АПК РФ, судебный акт в электронном виде направляется участнику арбитражного процесса посредством единого портала государственных и муниципальных услуг либо системы электронного документооборота участника арбитражного процесса с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия. Судебные акты, которыми назначаются время и место последующих судебных заседаний

или совершения отдельных процессуальных действий, направляются лицам, участвующим в деле, и иным участникам арбитражного процесса посредством размещения этих судебных актов в информационной системе, определенной Верховным Судом Российской Федерации, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации. ГПК РФ сохраняет в этом вопросе дифференциацию: решение суда, выполненное в форме электронного документа, с согласия лиц, участвующих в деле, их представителей направляется им посредством его размещения в установленном порядке в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в режиме ограниченного доступа не позднее следующего дня после дня составления мотивированного решения. Для направления решения могут быть использованы сервисы единого портала государственных и муниципальных услуг либо системы электронного документооборота участника процесса с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия. Статья 227 ГПК РФ продолжает сохранять упоминание об органах государственной власти, местного самоуправления и иных органах, а также организациях как адресатах судебных актов в электронном виде (о гражданах – по их ходатайству или с их согласия).

Правовая регламентация новых средств извещения в ГПК РФ олицетворяет не просто гибкий, разумно дифференцированный подход, учитывающий различную доступность технических средств и информационных ресурсов для граждан и органов, организаций, но и выявляет важнейшую, отстаиваемую нами тенденцию признания и балансирования неравных возможностей сторон в спорах с государством. Уравновешивание достигается здесь посредством возложения дополнительных, вполне обоснованных обязанностей на государство в лице его органов.

Однако для обеспечения реальной состязательности в процессе сторон с неравными ресурсными возможностями, в частности, по использованию компьютерной техники, одного возложения дополнительных обязанностей по самостоятельному получению информации о движении дела на «сильную»

сторону может оказаться недостаточно. Ускорение и упрощение получения извещений в электронном виде, связанное с исполнением данной обязанности органами публично-правовых образований, одновременно является преимуществом. Как указывает Ю.А. Тимофеев, использование современных средств связи позволяет существенно сократить временные затраты на сообщение участвующим в деле лицам интересующих их сведений о времени и месте судебного заседания, о принятых судом актах по их делу, что можно рассматривать как неиспользуемые резервы сокращения сроков рассмотрения дел[1].

В связи с этим считаем, что сохранение традиционной формы уведомления необходимо с учетом доступности технических средств для граждан. В литературе подчеркивается, что процессуальные гарантии, предоставляемые участникам процесса традиционными формами информирования о возникновении и ходе процесса, должны быть сохранены[2]. Упрощение и ускорение процесса не должно становиться целью само по себе, так как в противном случае, как отмечает А.В. Малюкина, возникает непосредственная угроза существованию процессуальной формы. Задача законодателя заключается в том, чтобы найти оптимальный, максимально эффективный в условиях конкретного государства механизм отправления правосудия[3]. При этом получение извещения одним из новых способов должно оставаться в качестве возможности для граждан с их согласия, наряду с обычным извещением.

Как нами отмечалось ранее в работах, непосредственно посвященных рассматриваемой проблематике: «Общая положительная оценка новелл ст. 113 ГПК РФ все же не позволяет обойти вниманием возможные правоприменительные проблемы в этой области. Затруднения в получении

---

[1] Тимофеев Ю.А. Полномочия суда второй инстанции в гражданском процессе: современные проблемы / Науч. ред. В.В. Ярков. М., 2008. С. 19.

[2] См. подробнее: Решетняк В.И. Система электронного обеспечения правосудия и ее реализация в арбитражном процессе // Хозяйство и право. 2011. № 6. С. 78-81.

[3] Малюкина А.В. Концентрация процесса – основа своевременного и правильного рассмотрения гражданского дела. М., 2009. С. 76.

информации на сайте суда в сети «Интернет» оговорены положением о наличии технической возможности только у органов местного самоуправления, иных органов и организаций. Этим, видимо, презюмируется наличие у органов государственной власти соответствующих технических возможностей, и позиция законодателя кажется достаточно жесткой и последовательной. Вместе с тем установление уважительных причин неисполнения обязанности по получению информации о движении дела – «чрезвычайных и непреодолимых обстоятельств» – несколько снижает действенность норм в отношении органов государственной власти, а в отношении органов местного самоуправления, иных органов и организаций представляется и вовсе излишним при наличии у них права ссылаться на отсутствие технической возможности»[1].

Далее: «Кроме того, обращает на себя внимание и рассогласованность подходов ГПК РФ и АПК РФ. ГПК РФ не наделяет обязанностью отслеживать информацию на сайте любых физических лиц, в том числе и индивидуальных предпринимателей, а АПК РФ в этом отношении как для индивидуальных предпринимателей, так и для обычных граждан не делает никаких исключений. Полагаем, что рассматриваемые нормы требуют уточнения и указания среди адресатов соответствующей обязанности индивидуальных предпринимателей, и не наделения ей физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, – в обоих кодексах»[2].

Необходимо отметить, что совершенно обоснованный изначально для гражданского процесса дифференцированный подход к извещениям, самостоятельному получению информации по делу, впоследствии был изменен в угоду «легковесной» унификации.

Первую попытку такой «унификации» вполне четко можно проследить в Постановлении Пленума ВС РФ от 26 декабря 2017 г. № 57 «О некоторых

[1] Смагина Е.С. Новые обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов в гражданском процессе. Указ. соч. С. 11-14.

[2] Там же. С. 13.

вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов»[1], пункты 14, 15, 16 которого разъясняют порядок размещения информации на сайте суда, получения первого судебного извещения со ссылкой на различные нормы, но не останавливаясь на разнице субъектов-адресатов этих норм.

Из ч. 7 ст. 113 ГПК РФ в редакции ФЗ от 30 декабря 2021 г. № 440 можно сделать вывод об уведомлении всех участников процесса посредством информационных систем, однако в общем контексте названной статьи – все же не в качестве исключительного средства.

Не отрицая необходимость модернизации судебных извещений и вызовов, в том числе с использованием потенциала новых технических средств, в свете обеспечения надлежащего уровня открытости судопроизводства, состязательности и равноправия сторон, нельзя не обратить внимания на еще одну проблему – соблюдение самим судом порядка доведения информации до заинтересованных лиц. Причем эта проблема будет охватывать уже не только извещение лиц путем размещения информации на сайте, но и извещение иными новейшими способами (СМС, электронная почта).

Установив порядок размещения информации на сайте суда и, что особо важно, наделив дополнительными обязанностями участников процесса по отслеживанию этой информации, ни АПК РФ, ни ГПК РФ не предусмотрели ответственность за ее достоверность и последствия для участников в случае ненадлежащего исполнения судом своих обязанностей. Подобная ситуация может привести к тому, что старые проблемы надлежащего извещения лишь усугубятся на новом техническом уровне.

[1] Постановление Пленума ВС РФ от 26 декабря 2017 г. № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов» // Российская газета. 2017. № 297.

В ГПК РФ и АПК РФ есть нормы, которые можно рассматривать в качестве гарантии надлежащего размещения: документы, подтверждающие размещение судом на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» указанных сведений, включая дату их размещения, приобщаются к материалам дела (ч. 7 ст. 113 ГПК РФ, абз. 2 ч. 1 ст. 121 АПК РФ). Немного более подробные разъяснения содержит уже в отношении как арбитражного, так и гражданского процесса и административного судопроизводства п. 14 Постановления Пленума ВС РФ от 26 декабря 2017 г. № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов» - отчет системы о размещении, скриншоты страниц сайта.

Но даже этих гарантий в новой информационной среде может оказаться недостаточно. Полагаем, что завершенным порядок уведомления путем размещения информации на сайте, а также путем направления СМС-извещений и извещений по электронной почте может быть только при установлении последствий несвоевременности или неполноты информации, размещенной/направленной судом. Иначе взаимный процесс информирования становится однобоким – ответственность в виде неблагоприятных последствий неотслеживания информации для участников есть, а вот для суда – нет.

В качестве решения можно рассматривать отнесение судебных извещений и вызовов в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», если гражданским процессуальным или арбитражным процессуальным законодательством не предусмотрено иное, к юридически значимым сообщениям с возложением бремени доказывания отправления на отправителя, и закреплением ответственности адресата за неполучение информации (п. 67, 68 указанного Постановления).

В научной литературе подобное применение норм частного права к публично-правовым, процессуальным отношениям оценивается неоднозначно. Так, М.М. Скуратовская пишет, что нововведение способствует ускоренному рассмотрению дел арбитражными судами и помогает исключить случаи злоупотребления участниками арбитражного процесса своими процессуальными правами[1]. Ш.У. Степанян разделяет это мнение[2].

Другие авторы, напротив, считают недопустимой для гражданского и арбитражного судопроизводства ситуацию, когда риск наступления неблагоприятных последствий возлагается на участвующих в деле лиц, не принявших меры по получению информации о движении дела, что понижает ответственность суда и лишает лиц гарантий участия в заседании[3].

В целом разделяя убежденность в принципиальной необходимости нововведений в области информирования в процессе, в том числе с использованием частноправовых конструкций, нельзя не признать невозможность прямой экстраполяции этих способов на публично-правовую основу процесса без установления «адаптеров» такого переноса, согласующихся с принципами судопроизводства. Итогом такого простого переноса без попытки комплексного решения проблемы является конструирование опасной фикции: направлено – значит получено (п. 19 Постановления Пленума ВС РФ от 26 декабря 2017 г. № 57).

Уверены, что первым и основным средством обеспечения эффективного применения новых технологий уведомления должна стать законодательно закрепленная ответственность суда за достоверность и своевременность направления соответствующих сообщений, размещения информации на сайте,

---

[1] Скуратовская М.М. Юридически значимые сообщения в судебных и несудебных формах защиты гражданских прав // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 6. С. 46-52.

[2] Степанян Ш.У. Правовая природа судебных извещений и вызовов. Указ. соч. С. 11-16.

[3] См., например: Туманов Д.А., Алехина С.А. О некоторых тенденциях развития гражданского процессуального права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 12-28; Долинская В.В. Правовая природа юридически значимых сообщений // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 6. С. 10-19.

подкрепленная установлением последствия в виде презумпции неуведомленности участника процесса при отсутствии или сомнительности информации об отправке или размещении уведомления. Отправка таких сообщений к тому же должна находиться (на данном, начальном этапе внедрения информационных технологий в процесс) непосредственно под контролем судьи, а не его помощника. Только такой подход в свете принципов судопроизводства может стать действительно оправданной основой наделения участников процесса дополнительными обязанностями по получению информации и несения риска неблагоприятных последствий ее неполучения.

Учитывая двусторонний характер информационного обмена между судом и участниками процесса с помощью новейших технических средств, необходимо рассмотреть и возможность получения информации адресатом. Здесь важным нам представляется согласие на извещение новейшим способом.

Реализация права на извещение с помощью новейших средств связи в цивилистическом процессе, строящемся на началах диспозитивности, непосредственно обусловлена получением согласия лица на такое извещение. ГПК РФ и АПК РФ содержат лишь фрагментарные указания на согласие в получении информации от суда с помощью новейших средств связи. Своеобразно восполняет недостаток практика. Достаточно подробно устанавливая порядок получения согласия на СМС-извещения, ВС РФ не делает этого в отношении извещения по электронной почте. В названном Постановлении ВС РФ № 57 хотя и упоминается о наличии согласия на извещение по электронной почте (п. 19), но не определяется, в какой форме и когда по общему правилу такое согласие должно быть получено, зато устанавливается презумпция согласия при указании электронного адреса в заявлении, направляемом в суд.

Последнее приведенное разъяснение – вот так малозаметно, даже запросто – выражает серьезнейшее повышение уровня ответственности лиц, участвующих в деле, без всякой их дифференциации. Как верно отмечалось в

литературе при анализе тогда еще просто обсуждаемых возможностей, соответствующее лицо должно осознавать процессуальные последствия осуществляемых им действий и фактически возлагать на себя обязательство читать и использовать электронную почту[1].

Обратим внимание и на то, что обязанность указать номера телефонов, факсов, адреса электронной почты истца не предусмотрена в ГПК РФ (это право, установленное ч. 2 ст. 131 ГПК РФ), а в АПК РФ обязанность предусмотрена только при подаче искового заявления (ч. 2 ст. 125 АПК РФ) или отзыва на исковое заявление (ч. 6 ст. 131 АПК РФ). В то время как при подаче апелляционной (ч. 2 ст. 260 АПК РФ), кассационной жалобы (ч. 2 ст. 277 АПК РФ) или заявления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (ч. 2 ст. 313 АПК РФ) такое указание является также правом лица. В ст. 308.2 АПК РФ, определяющей содержание надзорной жалобы, также не предусмотрено указание электронных контактов. В этих условиях говорить о том, что согласие лиц на уведомление с помощью новейших средств связи предполагается, если они указали адрес электронной почты или иные контакты, не приходится[2].

Представляется, что в качестве ориентира законодательного регулирования любых инноваций, в особенности связанных с реализацией права на доступ к правосудию, должны использоваться не предположения, а действующие принципы процесса, в частности, принципы гласности, диспозитивности и состязательности.

Как замечает В.В. Ярков, в основе построения системы электронной коммуникации должен лежать принцип диспозитивности, заключающийся в согласии сторон на такого рода процессуальные действия суда. Это согласие

---

[1] Изотова С.В., Баталова Л.А., Щербина Е.С., Наумов В.Б. Перспективы электронного документооборота в российском арбитражном процессе // URL: http://www.russianlaw.net/files/law/doc/a46.pdf (дата обращения: 10.06.2022).

[2] В литературе отмечалось существование этой проблемы и предлагалось установить императивные нормы об указании в жалобах, заявлениях о пересмотре судебных актов номеров телефонов, факсов, адресов электронной почты. См.: Петрова В.В. Элементы электронного правосудия в АПК РФ // Закон. 2011. № 2. С. 70.

обеспечит надежность взаимного обмена информацией, возможность идентификации заинтересованных лиц и проверки достоверности их волеизъявления[1].

Добавим, что само по себе получение согласия не способно сколько-нибудь существенно повлиять на своевременность совершения необходимых процессуальных действий при надлежащем их нормативном регулировании (согласие может сопровождать электронную форму подачи искового заявления), в том числе с использованием исключений «в случаях, не терпящих отлагательств».

В связи с вышеизложенным полагаем, что согласие на извещение с помощью любых новейших средств, в том числе посредством электронной почты, должно быть выражено ясно, точно, в письменном виде при предъявлении иска или сразу после начала подготовки дела к судебному разбирательству. Лицо должно считаться неуведомленным надлежащим образом при любом нарушении сроков и порядка размещении информации на сайте суда. Только таким образом нововведения могут быть в равной степени отнесены ко всем участникам процесса.

Предположения же о наличии согласия при указании адреса электронной почты, вкупе с дополнительной обязанностью эту почту отслеживать, а также фикция уведомления при отправке сообщения по электронной почте могут быть отнесены только в рамках предлагаемого нами дифференцированного подхода к извещению – к органам государственной власти, органам местного самоуправления и иным органам, организациям.

[1] Ярков В.В. Электронное правосудие и принципы цивилистического процесса // Закон. 2011. № 2. С. 44-50.

1.6. Процессуальные сроки по делам с участием государства

Сроки рассмотрения дела являются определяющим фактором при обращении к судебной форме защиты любого права, законного интереса, что нашло отражение в задачах судопроизводства, сформулированных в ГПК РФ (ст. 2) и АПК РФ (ст. 2). Но для защиты частного интереса в его столкновении с интересом государства, публичным интересом сроки приобретают повышенное значение в связи с действием ряда объективных дополнительных факторов, определяющих сущность коллективных интересов, а также под воздействием времени исчерпывающих необходимость удовлетворения соответствующих потребностей и делающих защиту бесполезной.

Развитие правового регулирования сроков, появление новой категории разумного срока судопроизводства не изменяют общей направленности этого института на скорейшее разрешение дела и защиту прав, интересов заинтересованных лиц. Обозначенная цель определяет значение сроков судопроизводства: сроки оказывают непосредственное воздействие не только на ход процесса, но и на материальные правоотношения, лежащие в основе конфликта. С.К. Загайнова пишет, что процессуальные сроки являются важным юридическим фактом, с которым связана динамика процессуальных правоотношений[1]. Добавим, что не в меньшей степени от них зависит и динамика материального правоотношения, находящегося на данный момент в стадии конфликтности или правовой неопределенности.

Соотнесение процессуальных сроков с характером и особенностями развития материального правоотношения позволяет решить важнейший

[1] Загайнова С.К. О некоторых пробелах правового регулирования процессуальных сроков в административном судопроизводстве и способах их преодоления // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 11. С. 21-25.

вопрос установления их оптимальной продолжительности. В этой связи сложно согласиться с М.Г. Виловой, которая полагает, что процессуальные сроки не влияют на само материально-правовое отношение сторон, но регламентируют промежутки времени, в которых должны быть осуществлены действия участников материально-правового отношения в суде при осуществлении защиты данного материального права[1].

Помимо влияния на конкретное спорное материальное правоотношение, процессуальные сроки приобретают и более широкое, социальное значение. Дореволюционный правовед Д. Азаревич писал: «Процессуальные действия должны быть ограничены известными пределами времени; этого требует как интерес тяжущихся, так и интерес публичный; срочный характер процессуальных действий, облегчая осуществление прав, вселяет вместе с тем уверенность в правоотношениях и, следовательно, отражается благотворно на упрочении правопорядка и укреплении чувства законности в населении»[2].

Е.В. Исаева, развивая предложенную трактовку, указывает, что социальное значение института процессуальных сроков и соответствующая ему процессуальная цель определяется как сущностная, состоящая в признании конститутивного значения данного института. Такое конститутивное значение проявляется в двух основных, иерархически соподчиненных аспектах – материально-правовом и процессуальном. Материально-правовой аспект состоит в придании устойчивости материально-правовым отношениям сторон и, как следствие, стабильности гражданскому и экономическому обороту посредством установления в процессуальном законе пресекательного (т.е. не подлежащего восстановлению) процессуального срока, ограничивающего во времени возможность пересмотра вступившего в законную силу судебного акта. Процессуально-правовой аспект заключается

[1] Вилова М.Г. Соблюдение процессуальных сроков как гарантия права на справедливое судебное разбирательство // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 7. С. 29-33.

[2] Цит. по: Исаева Е.В. Процессуальные сроки в гражданском и арбитражном процессе: учебно-практическое пособие. М., 2005.

во внесении упорядоченности и определенности в процессуальные правоотношения, обеспечении оперативности совершения процессуальных действий[1].

Постановление Пленума ВАС РФ от 25 декабря 2013 г. № 99 «О процессуальных сроках»[2] напрямую связало недопустимость несоблюдения процессуальных сроков с обеспечением стабильности материальных правоотношений[3], уйдя от рассмотрения сроков как самоцели.

Процессуальные сроки оказывают непосредственное влияние на материальные правоотношения, составляющие предмет спора, и на общественные отношения в целом. Обратное влияние при столь тесной взаимосвязи также закономерно: от специфики материальных правоотношений зависит продолжительность процессуальных сроков.

Непосредственным нормативным отражением этой взаимосвязи являются, к примеру, процессуальные сроки рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, по многим категориям административных дел – сокращенные (к примеру, ч. 1 ст. 226 КАС РФ и др.). В арбитражном процессе, хотя указанные дела и рассматриваются в общие сроки, но закон содержит также целый ряд исключений, а разъяснения определяют приоритетность рассмотрения отдельных категорий дел. Так, в п. 9 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 83 «О некоторых вопросах, связанных с применением части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»[4]

---

[1] Исаева Е.В. Процессуальные сроки в гражданском и арбитражном процессе: учебно-практическое пособие. М., 2005.

[2] Постановление Пленума ВАС РФ от 25 декабря 2013 г. № 99 «О процессуальных сроках» // Вестник ВАС РФ. 2014. № 3.

[3] Обоснованная критика отказа от закрепления в качестве задач судопроизводства рассмотрения дела в установленные законом сроки представлена в литературе. См., например: Журбин Б. Расплата за волокиту // ЭЖ-Юрист. 2010. № 22. С. 8; Шерстюк В.М. Современные проблемы гражданского и арбитражного судопроизводства: сборник статей. М., 2015.

[4] Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 83 «О некоторых вопросах, связанных с применением части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 10.

устанавливается, что рассматривать дела о принятии обеспечительной меры в виде приостановления действия акта следует в первоочередном порядке и в возможно короткие сроки, поскольку дела об оспаривании актов, решений, основанных на необходимости защиты интересов третьих лиц и публичных интересов, имеют большое социальное значение.

Установление сокращенных сроков по делам, возникающим из публичных правоотношений, как указывается в специальной литературе, связано не только с необходимостью обеспечить скорейшую и эффективную защиту прав частных лиц от неправомерных актов, решений и действий органов[1], но и со стремлением обеспечить надлежащую реализацию государством своих публичных функций. Государство посредством судебного нормоконтроля преследует также цель пресечения действия незаконных актов в будущем[2], ибо сохранение незаконного акта в системе законодательства не соответствует не только главной конституционной цели правосудия, но и целям охраны государственных и общественных интересов, укрепления законности и правопорядка, предупреждения правонарушений, формирования уважительного отношения к праву и суду[3].

---

[1] Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. М.А. Викут. М., 2003. С. 492.

[2] См., например: Определение СК по административным делам ВС РФ от 18 сентября 2013 г. № 49-КГПР13-6 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.11.2021); Определение СК по административным делам ВС РФ от 4 июля 2012 г. № 20-АПГ12-4. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.11.2021); Определение СК по административным делам ВС РФ от 16 мая 2012 г. № 32-АПГ12-4. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.11.2021); Определение Пермского краевого суда от 25 июня 2020 г. по делу № 3а-766/2020. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.11.2021); Определение Московского городского суда от 10.05.2018 по делу № 3а-181/2018 Апелляционное определение Московского городского суда от 18.07.2018 по делу N 33а-5517/2018.

[3] См.: Особое мнение судьи Г.А. Жилина к Постановлению Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

Законодатель и правоприменители в полной мере учитывают в случае с делами, возникающими из публичных правоотношений, их значимость как затрагивающих права и интересы всего общества либо отдельных его групп, с одной стороны, так и необходимость обеспечения стабильности и законности государственно-властных решений – с другой. При этом в гражданских делах с участием властного субъекта подобные аспекты вовсе не учитываются, в то время как публичный интерес, подлежащий защите со стороны публично-правовых образований, видоизменяясь, никуда не исчезает.

Боязнь установления для публично-правовых образований дополнительных гарантий и льгот в гражданском и арбитражном процессе, включая сокращенные сроки рассмотрения дел, затрагивающих публичные интересы, является закономерным следствием обоснованного нами искаженного представления о защите публично-правовым образованием неких своих, а не публичных интересов и убежденности в отсутствии необходимости защищать и так сильного, обладающего властью. Отказавшись же от этой предвзятой, несоответствующей законодательству и современным потребностям позиции, можно с очевидностью удостовериться в том, что и в гражданском, и в арбитражном процессе дела, возникающие из гражданских правоотношений с участием государства, должны рассматриваться в как можно более короткие сроки.

Сроки рассмотрения дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами, как известно, продолжительны и могут растянуться на месяцы и даже годы. Указанная ситуация, безусловно, не является приемлемой ни по отношению к частным лицам, ни по отношению к публично-правовым образованиям. Нельзя сбрасывать со счетов то, что продолжительность рассмотрения дел влияет на исполнение соответствующих обязательств перед государством, часто напрямую связанных с обеспечением каждодневных потребностей всего общества, обеспечением безопасности и обороноспособности страны, решением иных социально значимых задач.

В исследованиях, к примеру, применительно к спорам, вытекающим из размещения государственных и муниципальных заказов, указывается на то, что на практике нередки ситуации, когда за время рассмотрения иска о признании размещения заказа и контракта недействительными, соответствующие обязательства оказываются исполненными (частично исполненными). На этом основании в удовлетворении иска суд отказывает даже при наличии многочисленных нарушений норм материального права при проведении торгов. В этом случае и наложение обеспечительных мер в виде приостановления исполнения контракта оказывается фактически невозможным, так как исполнение контракта напрямую отразится на обеспечении публичных интересов (если, например, контракт предполагал поставку жизнеобеспечивающего оборудования, продуктов питания и др.). Допустить же исполнение контракта ненадлежащим поставщиком, ненадлежащим образом в этой ситуации также означает подвергнуть публичные интересы угрозе. Единственным приемлемым выходом в данном случае, по мнению авторов, которое мы полностью разделяем, будет сокращение сроков рассмотрения судами дел соответствующей категории[1]. При этом вопрос о сокращении сроков разрешения дел о защите имущественных интересов государства должен рассматриваться, как нам представляется, более широко, поскольку публичный интерес преследуется государством и в других делах.

Принятие Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»[2], а также соответствующих изменений в ГПК РФ и АПК РФ создало систему гарантий

[1] Белов В.Е. О некоторых аспектах рассмотрения споров при осуществлении закупок товаров (выполнении работ и оказании услуг) в государственном и муниципальном секторе экономики // Закон. 2012. № 6. С. 69-78.

[2] Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (в ред. от 11 июня 2022 г.) // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144; 2022. № 24. Ст. 3943.

для лиц, чьи дела неоправданно долго рассматривались судами. В частности, в виде получения компенсации из федерального бюджета за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и из бюджета соответствующего уровня – за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок. Само же государство как участник затянувшегося спора не имеет дополнительных возможностей ни избежать судебной волокиты, ни компенсировать понесенные потери.

В этом смысле интересно высказывание Заместителя Генерального прокурора, который при обсуждении проекта Постановления Пленума ВС РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», касаясь участия прокурора в рассмотрении дел о присуждении компенсации, отметил: «Мы защищаем интересы заявителей за счет государства, а кто защитит государство?»[1].

Соответственно, характер спорного материального правоотношения, подлежащий защите публичный интерес, отстаиваемый государством, отсутствие иных гарантий соблюдения и предотвращения нарушения сроков в делах с участием государства должны обуславливать их сокращенную продолжительность. Так, в споре с участием в качестве ответчика публично-правового образования – Российской Федерации в лице Министерства финансов РФ и Ульяновской области в лице Министерства финансов Ульяновской области, ВС РФ в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 15 декабря 2014 г. № 306-ЭС14-690 отметил крайне важный для рассматриваемой проблематики аспект, указав, что, восстанавливая пропущенный срок на обжалование и отменяя решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции нарушил принцип равенства сторон в тех возможностях, которые предоставлены им для

[1] Пленум ВС: Разъяснения о компенсации за волокиту отправлены на доработку // URL: http://pravo.ru/ review/view/127346/ (дата обращения: 14.03.2020).

защиты своих прав и интересов, поскольку апеллянту было предоставлено право на жалобу, которого любое другое лицо в аналогичных обстоятельствах не могло иметь, а также неоправданно отступил от принципов правовой определенности и стабильности судебных актов.

Объективно способствовать сокращению нормативных сроков рассмотрения дел с участием публично-правовых образований будут предлагаемые нами дополнительные обязанности, возлагаемые на таких участников. А именно: обращение в суд и направление процессуальных документов в электронном виде, представление в суд доказательств в виде электронных документов, обязанность раскрытия доказательств до судебного разбирательства, возможность для суда признать явку представителя публично-правового образовании обязательной и повышенная ответственность за неявку. Указанные факторы рассматриваются в литературе как позитивно влияющие на соблюдение процессуальных сроков[1]. Соответственно, если закрепить это в качестве обязанностей публично-правовых образований в лице их органов, то создаются все необходимые предпосылки для сокращения нормативных сроков рассмотрения таких дел.

Таким образом, в целях обеспечения скорейшей защиты публичных, зачастую жизненно важных и стратегических интересов, действительной состязательности и равноправия и, наконец, создания и для публично-правовых образований гарантий своевременного судопроизводства требуется установление в законе сокращенных сроков рассмотрения гражданско-правовых споров и иных дел с участием государства и иных публично-правовых образований. Такой срок, по нашему мнению, мог бы составлять один месяц.

[1] Юдин А.В. Затягивание судебного процесса в гражданском и арбитражном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 3. С. 22-26.

1.7. Доказывание и доказательства в делах с участием государства

В доказывании особенности участия в процессе государства проявляются непосредственным и наиболее значительным образом. Определяющие такие особенности факторы – цель участия государства в процессе (защита государственных интересов, отражающих интересы публичные), статус государства и его органов (наличие властных полномочий и широких организационно-ресурсных возможностей) – дополняются установленным порядком информационного взаимодействия внутри аппарата государства, преимущественно осуществляемым в документарной форме, в том числе в форме электронного документооборота. Первые два фактора отражаются на самом процессе доказывания, третий – на видах используемых в таком процессе доказательств.

Обеспечение реальной, а не номинальной состязательности и процессуального равноправия сторон в ходе доказывания по делам с участием государства требует решения вопроса об установлении исключений из общих правил порядка представления, истребования доказательств, а в делах, связанных с обязательствами государства перед частными лицами, и распределения бремени доказывания. Эти исключения должны выражаться в создании специальных норм, направленных на уравновешивание положения сторон за счет установления дополнительных обременений в ходе доказывания для государства, к которым можно отнести: установление обязанности раскрыть все доказательства противоположной стороне до начала рассмотрения дела по существу под угрозой невозможности в дальнейшем ссылаться на них, а также самостоятельно направить имеющиеся доказательства, в том числе в электронном виде, противоположной стороне;

установление обязанности представлять доказательства по делам, возникающим из правоотношений, обеспечиваемых электронным документооборотом, в электронном виде и в традиционном виде, если электронный формат недоступен противоположной стороне; возложение бремени доказывания на государство по делам, связанным с обязательствами государства перед частными лицами, прежде всего, по возмещению вреда, в этих же делах предусмотреть право суда истребовать доказательства по своей инициативе, в том числе назначать экспертизы.

1. Раскрытие доказательств. В настоящее время нормативное закрепление раскрытия доказательств в гражданском процессе имеет в большей степени формальный характер (ст. 56, 149 ГПК РФ), хотя в соответствии с изменениями, внесенными ФЗ № 451 от 28 ноября 2018 г., исполнение обязанности раскрыть доказательства ограничено сроком, установленным судом или законом. Но поскольку ответственность за неисполнение соответствующей обязанности отсутствует, на что неоднократно обращалось внимание в научной литературе[1], условность раскрытия сохраняется. АПК РФ содержит более развернутые положения: срок для раскрытия доказательств ограничивается либо началом судебного разбирательства, либо судом (ч. 3 ст. 65 АПК РФ), нарушение обязанности по раскрытию может повлечь возложение на лицо судебных расходов вне зависимости от результатов рассмотрения дела (ч. 5 ст. 65 АПК РФ). Указанные нормы действуют в редакции Закона от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ, уточнившего срок на раскрытие доказательств и установившего последствия невыполнения соответствующих обязанностей. Однако ни порядок раскрытия

[1] См., например: Фокина М. Система целей доказывания в гражданском и арбитражном процессе. Общие положения // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 5. С. 25-36; Решетникова И.В. Концепция подготовки дела к судебному разбирательству // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика: сб. науч. ст. Краснодар; СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 297-302; Серегина Л. Реализация принципа состязательности при рассмотрении гражданских дел в суде кассационной инстанции // Арбитражный и гражданский процесс. 2001. № 6. С. 4-12.

доказательств, ни собственно процессуальные санкции в виде невозможности ссылаться на нераскрытые доказательства в дальнейшем в ходе судебного разбирательства им так и не были установлены[1]. Более того, практика арбитражных судов, отраженная еще в Информационном письме Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 82[2], идет по пути принятия и исследования доказательств, не раскрытых лицами, участвующими в деле, независимо от причин, по которым нарушен порядок раскрытия доказательств.

Раскрытие доказательств остается дискуссионной проблемой – споры о его необходимости вообще и конкретном варианте регулирования в отечественном гражданском и арбитражном судопроизводстве в научной литературе не утихают уже много лет.

Наибольшее развитие данный институт получил в странах общей системы права (прежде всего, в Англии и США), где под ним понимается совокупность приемов и юридических техник, позволяющих каждой из сторон протестировать доказательства противника, одновременно являющихся основным способом структурирования процесса и обеспечения равенства его участников на досудебной стадии[3]. Несмотря на имеющиеся различия в американской и английской модели раскрытия доказательств[4], основу ее составляет полное или, в определенных судом случаях, ограниченное

---

[1] Григорьева Т.А. Проблемы арбитражной юрисдикции в России: история возникновения и пути решения на современном этапе: дис. … докт. юрид. наук. Саратов, 2002; Шакитько Т.В. Реализация принципа состязательности в свете Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 1. С. 16-20.

[2] Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 82 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 10.

[3] Клейменов А.Я. Состязательность в гражданском судопроизводстве Соединенных Штатов Америки: Монография. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 173. Цит. по: Гребельский А.В. Раскрытие письменных доказательств в международном коммерческом арбитраже // Право и экономика. 2015. № 8. С. 64-73.

[4] Пучинский В.К. Гражданский процесс зарубежных стран / под ред. В.В. Безбаха. М.: Зерцало, 2007; Кудрявцева Е.В. Гражданское судопроизводство Англии. М., 2008. С. 75; Аболонин Г.О. Особенности процедуры представления доказательств в гражданском процессе США // Вестник гражданского процесса 2014. № 4. С. 130-189.

представление сторонами до судебного разбирательства имеющихся у них доказательств с предусмотренными последствиями невыполнения этой обязанности. Такими последствиями являются невозможность ссылаться на нераскрытые доказательства в ходе разбирательства дела либо возложение на сторону расходов, возникших из-за нераскрытия. Сторона, отказавшаяся раскрыть доказательства по требованию суда, может быть подвергнута санкциям, либо может быть вынесено неблагоприятное для нее решение суда. Порядок раскрытия представляет собой достаточно сложную систему правил получения информации об имеющихся доказательствах (вопросники, первоначальные списки), обмена доказательствами, запросов, в том числе через суд, о предоставлении доказательств, заявлений о привилегиях (информация, которая не может быть раскрыта) и отказе от раскрытия[1].

К преимуществам раскрытия доказательств, которые обычно называются при обсуждении темы заимствования иностранного опыта, относятся возможности, способствующие установлению действительных обстоятельств дела, сокращению сроков рассмотрения спора, правильному и своевременному решению вопросов об относимости, допустимости и достоверности доказательств, урегулированию спора и устранению необходимости его рассмотрения и разрешения в судебном заседании, исключению ситуации, когда сторона не может адекватно отреагировать на доказательства, которые ее противник внезапно представляет в судебном заседании[2].

Однако совершенно справедливо отмечаются сущностные отличия российского процесса от зарубежного, что делает механическое

[1] См.: Решетникова И.В. Концепция подготовки дела к судебному разбирательству. Указ. соч. С. 297-302; Попов В.В. Раскрытие доказательств и встречный иск как элемент досудебной подготовки дела // Арбитражные споры. 2007. № 1. С. 121-128; Суевалов М.С. Процесс доказывания на стадии подготовки дела к судебному разбирательству // Адвокатская практика. 2006. № 1. С. 17-21; Фильченко Д.Г. Современные проблемы подготовки дела к судебному разбирательству в арбитражном процессе Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2005 и др.

[2] Елисеев Н.Г. Раскрытие доказательств // Закон. 2014. № 10. С. 38-44.

заимствование невозможным: иная модель состязательности, предполагающая бóльшую активность суда в доказывании и ответственность за установление действительных обстоятельств дела, иной подход к непрерывности процесса, предполагающий возможность неоднократного отложения судебного разбирательства[1]. Кроме того, как пишет Н.Г. Елисеев, не следует забывать, что институт раскрытия доказательств в иностранном процессе представляет собой целостную систему, функционирование которой обеспечивается не только множеством элементов в виде правовых норм и вспомогательных средств, облегчающих выполнение нормативных требований (в частности, разнообразных официальных форм судебных документов, упрощающих совершение процессуальных действий), но и определенным уровнем правосознания, особой квалификацией судей и адвокатов[2]. И.В. Решетникова отмечает, что причиной восприятия российским арбитражным процессом института раскрытия доказательств в усеченном виде является отсутствие в каждом деле профессионального представителя[3].

Нами полностью разделяется убеждение, что внедрение в российский процесс института раскрытия доказательств в объеме, необходимом для его действительной работы, возможно только при комплексном подходе. Базироваться такой подход, полагаем, должен на характере спора и его субъектном составе, которые, в свою очередь, определяют решающее для рассматриваемой проблемы обстоятельство – возможности сторон в различных категориях дел в доказывании. Эффективная реализация правил раскрытия доказательств возможна только при обеспечении равенства процессуальных возможностей сторон[4].

---

[1] См.: Елисеев Н.Г. Раскрытие доказательств. Указ. соч. С. 38-44; Будылин С.Л. Рентгеновский луч права. Раскрытие доказательств в России и за рубежом // Вестник ВАС РФ. 2014. № 7. С. 56-97.

[2] См.: Елисеев Н.Г. Раскрытие доказательств. Указ. соч. С. 38-44.

[3] Решетникова И.В. Состязательная система доказывания: новеллы АПК РФ // Российская юстиция. 2003. № 9. С. 2-3.

[4] Архипова Ю.В. Раскрытие доказательств в арбитражном процессе // Администратор суда. 2011. № 1. С. 6-7.

Как точно указывает С.Л. Будылин, «имеются целые классы дел, где доказательства фактически находятся под контролем ответчиков»[1]. В этих делах из-за не просто затруднения получения доказательств, а затруднения даже в получении информации об их наличии, раскрытие доказательств стороной, ими обладающей, необходимо и оправдано, способствует «преодолению неравенства информации, имеющейся у сторон»[2]. К таким категориям дел, несомненно, относятся и споры с участием государства и иных публично-правовых образований.

Предполагается, что публично-правовой субъект обладает большими возможностями для получения и представления доказательственной информации. Конечно, в конкретном деле возможности сторон могут оказаться равными, или орган не будет обладать, к примеру, необходимой техникой, но и теория, и практика реализации властных полномочий позволяют исходить из приведенного предположения. Во всяком случае, в распоряжении органов имеются акты, решения и иные документы, принимаемые ими в ходе заключения, исполнения государственных или муниципальных контрактов, участия в других гражданских правоотношениях. Трудности в получении этих доказательств может испытывать, прежде всего, противоположная сторона. Например, вследствие того, что ненормативные акты, как правило, не публикуются, контрагент попросту может не знать об их наличии. Поэтому устанавливать равные обязанности по раскрытию доказательств для обеих сторон в спорах с участием публично-правовых образований нам представляется нецелесообразным.

В свете изложенного, установление ФЗ № 451 от 28 ноября 2018 г. обязанности раскрыть доказательства в общей норме о доказывании (ч. 3 ст. 56 ГПК РФ) и подкрепление ее обязанностью направить копии документов иным лицам, участвующим в деле, до подачи их в суд (ч. 1 ст. 57 ГПК РФ), а

[1] Будылин С.Л. Рентгеновский луч права. Раскрытие доказательств в России и за рубежом. Указ. соч. С. 56-97.

[2] Попов В.В. Раскрытие доказательств и встречный иск как элемент досудебной подготовки дела. Указ. соч. С. 121-128.

также наличие аналогичных правил в арбитражном судопроизводстве, выглядит не вполне оправданным.

Полагаем, что не легковесно равный, а дифференцированный подход к установлению обязанности по раскрытию доказательств, снабженный соответствующей процессуальной санкцией за своевременное нераскрытие, способен обеспечить, с одной стороны, реальную действенность указанных норм, а с другой – укрепить начала состязательности в гражданском и арбитражном процессе.

В этой связи ст. 56 ГПК РФ и ст. 65 АПК РФ необходимо дополнить нормой следующего содержания: государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и организации, действующие от имени публично-правовых образований, являющихся сторонами и другими участниками процесса, обязаны раскрыть доказательства, на которые они ссылаются как на основание своих требований и возражений, перед другими лицами, участвующими в деле, до начала судебного разбирательства. Неисполнение органами обязанности по раскрытию доказательств лишает их права ссылаться на указанные доказательства в ходе судебного разбирательства.

По полностью разделяемому нами мнению многих ученых, принципиальным является установление обязанности раскрыть доказательства до начала рассмотрения дела[1], варианты продления срока сводят на нет эффект соответствующих норм. Для публично-правового образования практически невозможно будет найти уважительные причины[2] нераскрытия доказательств до судебного разбирательства, а значит столь «суровый» срок для них вполне допустим. Исключения из правила

[1] Лим А.А. Некоторые проблемы института раскрытия доказательств в арбитражном процессе // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 115-121.

[2] Обычно к таким причинам относят неизвестность доказательств, что, как было показано выше, к публично-правовым образованиям относиться вряд ли может. См.: Кудрявцева Е.В. Институт раскрытия доказательств в России и в Англии // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 1. С. 13-15; Попов В.В. Раскрытие доказательств и встречный иск как элемент досудебной подготовки дела. Указ. соч. С. 121-128.

заблаговременного раскрытия доказательств могут быть вызваны лишь объективными причинами изменения предмета или основания иска, увеличения размера требований, заявления встречного иска, вступления в процесс соучастников, третьих лиц и др., когда лицо, участвующее в деле, будет представлять доказательства, а противоположная сторона – приводить контрдоказательства[1]. Для иных участников процесса, полагаем, должны быть сохранены существующие правила «добровольного» раскрытия доказательств.

При поиске путей решения проблем представления и раскрытия доказательств в делах с участием государства нельзя забывать о новых возможностях, связанных с внедрением информационных технологий. Высокая техническая оснащенность и иные ресурсные возможности органов публично-правовых образований позволяют им представлять доказательства в суд и направлять их противоположной стороне в электронном виде. За рубежом уже разработаны и применяются регламенты раскрытия электронных доказательств[2]. Убеждены, что в будущем такие средства должны преобладать, их использование может дать толчок реальной реализации обязанности всех участников процесса по раскрытию доказательств.

Примером использования электронной формы направления доказательств противоположной стороне, правда, через суд, можно считать установленное п. 11 Постановления от 26 декабря 2017 г. № 57 правило о необходимости указания публично-правовым образованием в лице его органов адреса электронной почты для пересылки ему документов, поступивших от противоположной стороны. В ФЗ от 28 ноября 2018 г. № 451 указанное положение получает дальнейшее развитие: направление документов (причем не только административного искового заявления, но и апелляционной, кассационной жалобы и приложенных к ним документов,

[1] Решетникова И.В. Допустимость доказательств в современном арбитражном процессуальном законодательстве // Вестник ВАС РФ. 2012. № 2. С. 36-47.

[2] Будылин С.Л. Рентгеновский луч права. Раскрытие доказательств в России и за рубежом. Указ. соч. С. 56-97.

заявления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам) административному ответчику, заинтересованным лицам осуществляется посредством размещения на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе, доступ к которому предоставляется лицам, участвующим в деле, и иным участникам процесса (изменения в ст. 135, 302, 320, 348 КАС РФ).

Подобного приведенному правила для ГПК РФ и АПК РФ не установлено, поскольку обязанность направить документы теперь всецело лежит на самих участниках. Но, полагаем, во всех случаях, если сами документы существуют в электронном виде, электронная форма их направления не исключается при условии установления электронного взаимодействия между сторонами. В рамках предложенного дифференцированного подхода к возложению обязанностей по раскрытию доказательств и их направлению иным участникам, такое электронное взаимодействие рациональнее было бы, по примеру КАС РФ, осуществлять через суд.

2. *Представление и истребование доказательств в электронном виде.* Деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по реализации ими своих полномочий преимущественно подлежит документарному оформлению. Соответственно, основным подтверждением вступления государства как в публично-правовые, так и в частноправовые отношения являются документы. На современном этапе обеспечения функционирования аппарата государства традиционные письменные документы постепенно уступают свои позиции документам в электронном виде. Именно в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления электронный документооборот является наиболее развитым и имеющим уже повсеместное применение.

Суть современного электронного документооборота между органами и организациями заключается в существовании нескольких крупных систем взаимодействия, отдельных в различных областях, к которым подключаются

органы, обеспечивая таким образом доступ к своим внутренним системам и получая доступ к системам иных органов.

В качестве примера можно привести систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), согласно Положению о которой, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 08.09.2010 № 697, предназначенную преимущественно для обеспечения предоставления в электронной форме государственных и муниципальных услуг, исполнения государственных и муниципальных функций, а также обеспечение информационного взаимодействия в электронной форме между органами и организациями. К системе подключены федеральные государственные информационные системы, используемые при предоставлении государственных услуг и исполнении государственных функций федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов, аналогичные региональные системы межведомственного электронного взаимодействия, создаваемые в субъектах Российской Федерации, отдельные информационные системы иных органов и организаций.

Для целей межведомственного (внутреннего) обмена электронными документами предназначена система межведомственного электронного документооборота – МЭДО (Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754[1]). Функционал электронного документооборота реализуется в системе ГАС «Выборы» (Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»[2]) и многих других.

Особенности документооборота, в том числе электронного, неминуемо оказывают влияние на процесс доказывания по делам с участием государства.

[1] Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» (в ред. от 16 марта 2019 г.) // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4614; 2019. № 12. Ст. 1314.

[2] Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (в ред. от 14 марта 2022 г.) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172; 2022. № 12. Ст. 1787.

Государственным и иным органам в рамках электронного документооборота доступно создание, направление и получение всех доказательств в электронном виде, предусмотренных соответствующими регламентами[1]. Соответственно, оправданным существующим уровнем оснащенности органов, одновременно направленным на повышение эффективности судебной защиты и отвечающим рассмотренным перспективам раскрытия и направления доказательств, будет установление обязанности государственных органов, органов местного самоуправления обращаться в суд в электронном виде и представлять доказательства по делам, возникающим из правоотношений, обеспечиваемых электронным документооборотом, только в электронном виде. Взаимоувязка всех элементов доказывания в новой электронной среде, создающей новые параметры взаимодействия суда и участников процесса между собой, крайне важна для обеспечения соблюдения базовых принципов процесса. Если появляются новые обязанности, связанные с представлением доказательств, соответственно, и форма их представления должна быть максимально удобна, чтобы излишне не отягощать бремя доказывания.

Одновременно соблюдению принципов процесса в условиях неравенства технических и иных ресурсных возможностей субъектов правоотношений с участием государства будет способствовать сохранение за судом функций обеспечения электронного взаимодействия сторон, который сможет отслеживать ее состоятельность и при необходимости дублировать документы традиционным способом. Отметим, что нами впервые было отмечено появление новой функции суда по координации взаимодействия

[1] Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27 декабря 2016 г. № 251 «Об утверждении Порядка подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» (в ред. от 17 ноября 2021 г.) // Бюллетень актов по судебной системе. 2017. № 2; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28 декабря 2016 г. № 252 «Об утверждении Порядка подачи в арбитражные суды Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» (в ред. от 20 февраля 2018 г.) // Бюллетень актов по судебной системе. 2017. № 17; 2018. № 4.

суда и участников процесса при применении электронных технологий[1], а в настоящее время уже разработаны некоторые формы такого взаимодействия (сообщение суду адреса электронной почты для направления документов, направление их посредством размещения на сайте суда в ограниченном доступе).

Развитие электронного документооборота остро ставит вопрос и об истребовании доказательств судом у органов публично-правовых образований в новой форме. Такое истребование может осуществляться путем направления запросов в электронном виде и подключения судов к системам межведомственного взаимодействия. Запросы суда об истребовании доказательств и иной информации от органов в рамках информационного пространства электронного государства активно внедряются в деятельность судов, неуклонно расширяется перечень органов, в которые такие запросы могут быть направлены[2].

Более прогрессивной формой электронного истребования доказательств в этом отношении будет полноценное подключение судов к описанным и иным системам межведомственного электронного взаимодействия. Такая система обеспечивает более высокий уровень безопасности информации и надежную аутентификацию отправителя. Убеждены, что широкое включение судов в системы межведомственного электронного взаимодействия неизбежно.

3. Распределение бремени доказывания. Общее правило о равном распределении бремени доказывания подлежит изменению в установленных

---

[1] Решетняк В.И., Смагина Е.С. Информационные технологии в гражданском судопроизводстве: российский и зарубежный опыт: учебное пособие. М., 2017. Об этом см. также: Валеев Д.Х., Маколкин Н.Н. Предоставление доказательств в электронном формате: постановка проблемы // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 3. С. 35-37.

[2] Например, Приказ Росреестра от 8 апреля 2021 г. № П/0149 «Об установлении Порядка предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и Порядка уведомления заявителей о ходе оказания услуги по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости» (в ред. от 8 ноября 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (http://pravo.gov.ru). 2021.

законом случаях. Основной целью такого изменения является защита прав стороны, поставленной в более трудные условия с точки зрения доказывания фактических обстоятельств[1]. «Тяжесть представления доказательств»[2] для более слабой стороны правоотношений облегчается в этом случае возложением дополнительной обязанности доказать ряд установленных законом обстоятельств на сторону более сильную. Таким образом обеспечивается как равное состязание сторон, так и установление судом действительных обстоятельств дела, ибо вполне предсказуемым итогом отсутствия возможностей по доказыванию является неполнота, односторонность представленной информации. Соответственно, в делах с участием государства, в которых наблюдается наибольший среди гражданских дел и дел, рассматриваемых арбитражными судами, дисбаланс возможностей по доказыванию, перераспределение бремени доказывания оправданно и необходимо.

В теории выделяют несколько способов изменения общего правила распределения бремени доказывания: доказательственные презумпции; доказательственные фикции; специальные доказательственные правила, формулируемые в нормах отдельных отраслей права, не связанные с предположением о наличии или отсутствии какого-либо юридического факта; доказательственные исключения[3]. Общим для всех этих способов является их прямое нормативное закрепление. Совершенно справедливо отмечается, что формулировка специальных правил доказывания есть прерогатива законодателя, иные субъекты, включая суды и участников процесса, не могут их «придумывать»[4].

---

[1] Треушников М.К. Судебные доказательства. М., 2016. С. 76.

[2] См.: Баулин О.В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М., 204.

[3] Нахова Е.А. Доказательственное право в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве: учебник. СПб., 2017. С. 202.

[4] См.: Шеменева О.Н. Роль соглашений сторон в гражданском судопроизводстве. М., 2017.

Однако в последнее время в судебных актах, в том числе ВС РФ, стала все чаще появляться категория «стандарт доказывания», которой пытаются охватить конструируемые практикой применительно к отдельным категориям дел, причем вполне ситуативно, исключения из правил распределения бремени доказывания.

Стандарты доказывания (standards of proof), рассматриваемые как критерии достаточности доказательств в странах общего права, прямо, казалось бы, к распределению бремени доказывания не относятся. Однако одна из основных целей установления стандартов – выравнивание процессуального неравенства и защита личных интересов при их столкновении с публичным интересом[1] – не просто свидетельствует о наличии связи с распределением бремени доказывания в теории, но и влечет возложение на сильную сторону дополнительных обязанностей по доказыванию обстоятельств на практике.

Российские суды, пытаясь использовать термин «стандарт доказывания», во многих случаях следуют указанному их предназначению – уравновешению положения сторон. Так, в Определении Коллегии по экономическим спорам ВС РФ № 303-ЭС17-2748[2] указывается: следует учесть, что конкурирующий кредитор не является стороной сделки, в силу чего объективно ограничен в возможности доказывания необоснованности требования другого кредитора. Поэтому предъявление к конкурирующему кредитору высокого стандарта доказывания привело бы к неравенству таких кредиторов. В данном случае достаточно подтвердить существенность сомнений в наличии долга или, как указано в другом Определении № 309-ЭС16-17446, «представить суду доказательства prima facie, подтвердив существенность сомнений в наличии долга»[3].

---

[1] Смольников Д.И. Мифы о стандартах доказывания // Закон. 2015. № 12. С. 199-205.

[2] Обзор судебной практики ВС РФ № 5 (2017) (утвержден Президиумом ВС РФ 27 декабря 2017 г.) // Бюллетень ВС РФ. 2018. № 12.

[3] Обзор судебной практики ВС РФ № 3 (2017) (утвержден Президиумом ВС РФ 12 июля 2017) // Бюллетень ВС РФ. 2018. № 9.

Однако так происходит далеко не всегда. Повышенный стандарт доказывания в пользу стороны, обладающей меньшими возможностями в доказывании, оказывается гибким, а прямо говоря, зависящим от судейского усмотрения явлением. К тем же конкурсным кредиторам, обжалующим действия управляющего, вполне применяется повышенный стандарт доказывания не просто незаконности его действий, но и нарушения такими действиями их прав[1].

В работах процессуалистов, исследовавших проблематику стандартов доказывания за рубежом, делается вывод об отсутствии строгих критериев самих стандартов, отсутствии равного их значения для всех дел определенных категорий и отсутствии претензий на объективность[2].

В итоге, столь привлекательные иностранные заимствования на поверку оказываются искажением давно и эффективно работающей нормы ч. 2 ст. 56 ГПК РФ и аналогичной нормы ч. 2 ст. 65 АПК РФ. Вопрос о том, почему этой нормы не хватает, остается риторическим. В постановлениях высших судов давно отработан подход, позволяющий без манипуляций неясными, изменчивыми категориями, ориентировать суды на то, какие именно обстоятельства должно установить и какой из сторон их надлежит доказать[3]. Если это и стандарт, то стандарт верного понимания и применения закона.

Исходя из этого, даже при последовательном отражении в порожденном практикой стандарте доказывания цели облегчения защиты слабой стороны правоотношений, мы не находим очевидных преимуществ в этом способе определения исключений из общего правила распределения бремени

---

[1] См., например: Определение АС г. Москвы от 16 мая 2017 по делу № А40-114805/15-177-343Б. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.11.2021).

[2] См.: Пучинский В.К. Гражданский процесс зарубежных стран / под ред. В.В. Безбаха. М., 2008; Решетникова И.В. Доказательственное право Англии и США. Екатеринбург, 1997.

[3] Примеров – огромное количество. В рамках рассматриваемой нами проблематики можно упомянуть Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от граждан по искам государственных органов и органов местного самоуправления (утв. Президиумом ВС РФ 25 ноября 2015 г.) // Бюллетень ВС РФ. 2016. № 5.

доказывания в сравнении с нормативным установлением или разъяснением Пленума ВС РФ. Тем более в делах с участием государства, где суды – такие же органы власти, как и орган, действующий от имени одной из сторон, –будут эти исключения определять.

Одним из важнейших и общих для всех дел с участием государства правил распределения бремени доказывания должно, на наш взгляд, стать правило о возложении на публично-правовое образование обязанности доказать, помимо иных обстоятельств, наличие и потребность в защите публичного интереса, в особенности не отраженного в субъективном праве, причем с обязательной ссылкой на нормы права или иные правовые формы закрепления указанного интереса.

Поскольку в данной главе мы ставили целью раскрыть особенности применения общих положений процесса в делах с участием государства, речь об особенностях доказывания по отдельным категориям дел, в том числе о необходимости введения доказательственных презумпций в делах, предусматривающих обязательства государства, пойдет в соответствующей гл. 3 раздела II настоящей работы.

Проведенный анализ свидетельствует о необходимости выделения и закрепления особенностей действия общих положений гражданского и арбитражного процесса применительно к делам с участием государства, игнорирование которых может привести и приводит к нарушениям как прав и интересов частных лиц в спорах с властным субъектом, так и публичных интересов, отстаиваемых государством.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ ДЕЛ С УЧАСТИЕМ ГОСУДАРСТВА

2.1. Предъявление требований в делах с участием государства

Особенности порядка рассмотрения и разрешения дел судом в цивилистическом процессе с участием государства должны завершить построение системы процессуальных норм, обеспечивающих реальную состязательность, открытость и доступность судебной защиты всех групп прав, интересов, как частных, так и публичных. Первые и во многом определяющие этот порядок нормы, регулирующие предъявление иска, в делах с участием государства должны, по нашему убеждению, иметь следующие отличительные черты.

1. Обращение в суд в электронном виде. Одной из основных современных тенденций развития всего гражданского судопроизводства и такой его стадии, как возбуждение гражданского дела, стало, как уже упоминалось, использование информационных технологий.

В целом использование информационных технологий при обращении и направлении процессуальных документов в суд прогрессивно, соответствует современным мировым тенденциям развития гражданского и арбитражного процессуального законодательства[1] и имеет целый ряд очевидных преимуществ: быстрота, удобство, доступность, снижение затрат. Как отмечается в специальной литературе, «среди преимуществ обращения в электронной форме для участвующих в деле лиц можно назвать снижение временных и денежных затрат (в том числе в условиях удаленности

[1] См. подробнее: Решетняк В.И., Смагина Е.С. Информационные технологии в гражданском судопроизводстве: российский и зарубежный опыт. Указ. соч. С. 163.

заинтересованных лиц от места нахождения суда), риска пропуска процессуальных сроков (за счет возможности отправки сообщения буквально в последнюю минуту последнего дня срока)»[1].

Вместе с тем использование электронной формы подачи документов порождает ряд серьезных проблем обеспечения «информационного равенства» участников процесса, доступности электронных средств, сохранности, неизменности информации в электронном виде и идентификации отправителя[2]. Решение этих проблем зависит не только, а может, и не столько от усилий законодателя, сколько от развития технического прогресса, информатизации общества, повышения компьютерной грамотности.

Как уже было отмечено, в настоящее время работа по созданию систем электронного взаимодействия на всех уровнях активно ведется, но наибольшего масштаба она достигла именно в органах публично-правовых образований. Государственные органы и органы местного самоуправления имеют высокую степень оснащенности компьютерной техникой, программным обеспечением, электронными подписями. Электронный документооборот стремительно развивается внутри указанных структур, налаживается и межведомственное электронное взаимодействие, вовлечение в которое суда – насущная перспективная задача. Эти достижения, полагаем, должны быть использованы уже сейчас при обращении и участии органов от имени публично-правовых образований в судопроизводстве, поскольку перечисленные объективные препятствия для электронной подачи в суд документов, в том числе документов в электронном виде, у органов (в абсолютном большинстве случаев) отсутствуют. Фактически, в настоящий момент для этого созданы все необходимые условия.

---

[1] Рожкова М.А., Глазкова М.Е., Савина М.А. Актуальные проблемы унификации гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства / под ред. М.А. Рожковой. М., 2015.

[2] См. подробнее: Решетняк В.И., Смагина Е.С. Информационные технологии в гражданском судопроизводстве: российский и зарубежный опыт. Указ. соч. С 170.

Как нами отмечалось в предшествующих публикациях: «Положения ст. 35 ГПК РФ и ст. 41 АПК РФ в связи с этим должны включать для государственных органов и органов местного самоуправления не право, а обязанность подавать в суд процессуальные документы в электронном виде, в том числе в виде электронных документов. Направление государственными органами и органами местного самоуправления в суд процессуальных документов в электронном виде, в том числе собственно электронных документов, подписанных квалифицированной электронной подписью, помимо очевидных преимуществ удобства, простоты, надежности имеет и еще одно принципиальное достоинство в контексте рассматриваемых нами проблем создания условий надлежащей защиты публичных интересов в процессе. Достигается сокращение сроков рассмотрения дел, связанных с защитой публичных интересов, интересов всего общества, которые могут иметь жизненно важное, стратегическое значение»[1].

Отчетливо осознавая, что установление такой обязанности для органов государства несет скорее преимущества, чем обременения, полагаем одновременно необходимым развитие и повсеместное внедрение электронной подачи документов в суд для всех категорий лиц. Наиболее перспективно с этой точки зрения выглядит использование возможностей МФЦ, где уже сейчас можно подать заявления о расторжении брака, взыскании алиментов и др., в целом получить доступ к компьютеру, воспользоваться помощью специалиста. Учитывая, что «продвинутые пользователи» не будут обращаться в МФЦ и подадут заявления через электронные сервисы судов, речь идет преимущественно о гражданах, не имеющих технических средств, либо – навыков их использования. Неустранимых препятствий в предоставлении подобной услуги по содержанию этой деятельности не существует, необходимо дальнейшее развитие технического и

[1] Смагина Е.С. Новые обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправление, иных органов в гражданском процессе. Указ. соч. С. 11-14.

организационного обеспечения – полноценное подключение судов к системе СМЭВ, совершенствование навыков персонала МФЦ.

2. Необходимость указания правового основания в исковом заявлении. При обращении в суд государственного органа и органа местного самоуправления от имени публично-правового образования, так же, как и при направлении отзыва, необходимо, на наш взгляд, указание в процессуальных документах на нормы права, являющиеся основанием требований (возражений). Этого требует специфика защищаемого интереса и статуса публично-правового образования как субъекта материальных и процессуальных правоотношений.

Правовое основание требований имеет изначально определяющее значение для защиты именно государственных интересов. Как обосновывалось выше, в отличие от интереса отдельного лица и даже группы лиц, общественных интересов, защита интересам государственным, которые понимаются как интересы общие, возведенные правом в ранг публичных, в силу связанности государства правом может быть предоставлена только в случае их объективации в той или иной правовой форме. Иными словами, при отсутствии прямого закрепления государственного интереса в субъективном праве орган должен обосновать и его наличие, и потребность в его защите ссылкой на источник правового закрепления такого интереса в норме права или, что чаще встречается, в иной правовой форме.

Помимо обеспечения защиты государственному интересу, установление для органов обязанности указания правового основания в иске может уравновешивать положение сторон, обладающих разным статусом в материальных правоотношениях. Взглянув с этих позиций, можно проследить последовательность в законодательном регулировании вопроса.

В современном процессуальном законодательстве существует два подхода к решению вопроса об обязательности ссылок на нормы права в адресованных суду процессуальных документах, один из которых представлен ГПК РФ и КАС РФ, другой – АПК РФ. Согласно общим требованиям,

предъявляемым ч. 2 ст. 131 ГПК РФ к содержанию искового заявления, от истца не требуется ссылка на нормы права. Не требует этого от административного истца и ч. 2 ст. 125 КАС РФ. АПК РФ, напротив, определяет, что требования истца (п.4. ч. 2 ст. 125 АПК РФ), а также возражения ответчика (п.3 ч. 5 ст. 131 АПК РФ) должны сопровождаться ссылкой на законы или иные нормативные правовые акты.

Необходимость указания правового основания исковых требований неоднозначно оценивается в научной литературе. Достаточно полный анализ существующих взглядов представлен в работе И.В. Стасюка[1]. Противоположные позиции по этому вопросу в итоге не отрицают основную роль суда в юридической квалификации правоотношения.

Из системного толкования норм как ГПК РФ (ч. 2 ст. 56, абз. 3 ст. 148 и др.) и КАС РФ (ч. 3 ст. 62 и др.), так и АПК РФ (ч. 2 ст. 65, ч. 1 ст. 133 и др.) следует заключение о наличии у суда полномочия дать собственную юридическую квалификацию правоотношений. Судебная практика последовательно придерживается этой трактовки. ВАС РФ неоднократно указывал, что суд вправе дать иную квалификацию правоотношениям, отличную от представленной сторонами[2]. В Постановлении Седьмого арбитражного апелляционного суда от 14 июля 2015 г. № 07АП-4504/2015 по делу № А03-19333/2012 суд указал, что основанием исковых требований признаются фактические обстоятельства, из которых вытекает право требования истца и на которых истец их основывает; изменение норм права,

[1] Стасюк А.В. Тождественность исков с различным правовым основанием // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 2. С. 128-137.

[2] См., например: п. 3 Постановления Пленума ВС РФ, Пленума ВАС РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»; п. 1 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 15 января 2013 г. № 153 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам защиты прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения» // Вестник ВАС РФ. 2013. № 4; п. 1 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 25 февраля 2014 г. № 165 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с признанием договоров незаключенными» // Вестник ВАС РФ. 2014. № 4; Постановление Президиума ВАС РФ от 15 октября 2013 г. № 8094/13 по делу № А40-55913/12-47-518 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 1; Постановление Президиума ВАС РФ от 10 июня 2014 г. № 18357/13 по делу № А41-45919/12 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 10.

на которые ссылается истец, не свидетельствует об изменении основания иска. В Постановлении ФАС Поволжского округа от 13 июня 2013 г. по делу № А65-21131/2012 суд сделал вывод, что изменение предмета иска означает изменение материально-правового требования истца к ответчику; изменение основания иска означает изменение обстоятельств, на которых истец основывает свое требование к ответчику; нормы права не являются основанием иска, поскольку определяют правовое регулирование установленных судом правоотношений.

Суммарно и наиболее полно позиция практики по этому вопросу нашла отражение в п. 9 известного Постановления Пленума ВАС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», согласно которому, суд, даже при неверно избранном истцом способе защиты права и его правовом обосновании, ставит на обсуждение вопрос о юридической квалификации правоотношения. Обратим внимание, что постановление «незаметно» связывает переквалификацию с изменением способа защиты, хотя не любое изменение правового основания автоматически влечет изменение способа защиты.

Ряд авторов не просто поддерживает наделение суда правом давать собственную квалификацию правоотношениям, но и предлагает закрепить такое полномочие нормативно[1]. Рассматривая проблему правильного определения судом юридически значимых обстоятельств дела, М.А. Фокина пишет: «Истец должен перечислить обстоятельства, но совсем не обязан ссылаться на юридические нормы, направляя тем самым суд… Суд самостоятельно сопоставляет норму материального права с обстоятельствами коллизии, выясняет ее соответствие ссылкам сторон, чем уточняет

[1] Актуальные проблемы унификации гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства / под ред. М.А. Рожковой. М., 2015 // Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

фактическое основание иска»[1]. При данном подходе обязанность истца указать в исковом заявлении на правовое основание иска нивелируется, поскольку суд в любом случае самостоятельно определит подлежащие применению нормы права.

Заслуживающая внимания критика такого полномочия суда и практики его применения прозвучала в рамках круглого стола «Правовая квалификация спора в теории и практике гражданского и арбитражного процесса», проведенного АНО «Юридический институт «М-Логос» 8 декабря 2014 года[2]. Выступающие обоснованно указывали на возможные нарушения принципов диспозитивности, состязательности, независимости судей, злоупотребления со стороны суда, имеющего неограниченное право решать судьбу процесса вне зависимости от доводов сторон.

В ходе дискуссии был выявлен еще один фактор, имеющий значение для решения вопроса о необходимости ссылаться на нормы права в иске и степени вмешательства суда в юридическую квалификацию, – положение сторон в материальных правоотношениях. По нашему убеждению, названный фактор должен рассматриваться как один из ключевых при установлении обязанности указать в иске правовое основание, ибо он определяет возможности в получении квалифицированной юридической помощи, материальные и иные ресурсные возможности. Исходя из этого, закрепление в АПК РФ такой обязанности для предпринимателей, профессиональных участников гражданского оборота, имеющих правовые знания или возможность обратиться к квалифицированным юристам, представляется обоснованной.

Аналогичная аргументация может быть отнесена и к органам публично-правовых образований.

---

[1] Курс доказательственного права: гражданский процесс, арбитражный процесс / под ред. М.А. Фокиной. М., 2014.

[2] Правовая квалификация спора в теории и практике. Научный круглый стол от 8 декабря 2014. Часть 2. URL: https://www.youtube.com/watch?v=2GX1toW5tdE (дата обращения: 12.11.2021).

Правовое положение, статус субъектов в материальных правоотношениях напрямую сказывается на их возможностях в правовом обосновании своей позиции. Очевидно, что государственные органы и органы местного самоуправления, выступающие от имени публично-правовых образований, не в меньшей, а, может быть, даже в большей степени, чем предприниматели, обладают такими возможностями. Наличие в штате юристов либо просто профильных специалистов, ежедневно применяющих нормативные акты, возможность привлечения компетентного лица в качестве представителя вполне оправдывает возложение на такие органы обязанности при обращении в суд или написании отзыва на исковое заявление ссылаться на нормы права. Кроме того, такая обязанность может рассматриваться в рамках предлагаемой нами системы гарантий для противоположной стороны в споре с публично-правовым образованием, дополнительные обязанности которого уравновешивают процессуальное положение сторон, делают правовую позицию последнего более прозрачной.

Последовательно придерживаясь обозначенной нами логики ответственности субъектов, обладающих большими возможностями в материальных правоотношениях, вкупе с невозможностью предоставления защиты публичным интересам, не имеющим правовой объективации, следует утверждать, что неопределение или неверное определение правового основания иска влечет отказ в удовлетворении требований для органов, действующих от имени публично-правового образования. В отношении государства суд не должен иметь возможности переквалифицировать правоотношение, изменить способ защиты.

В отношении иных лиц в спорах с участием государства может быть использован более мягкий подход. Здесь можно признать обоснованным наделение суда полномочием определять нормы права, подлежащие применению при разрешении спора, с обязательным учетом мнения сторон.

2.2. Принятие обеспечительных мер в делах с участием государства

Особенности обеспечительных мер в делах с участием государства определяются характеристикой материального правоотношения, лежащего в основе спора, его объекта, последствий введения обеспечительных мер для развития такого правоотношения. В данном случае разумного «выравнивания» путем исключения принятия отдельных обеспечительных мер, просто невозможных или парализующих удовлетворение стратегических и повседневных публичных интересов, отстаиваемых государством, требует положение именно «сильной» стороны. Наличие у государства средств для исполнения по денежным обязательствам во всех случаях, в рамках обеспечительных мер оказывает непосредственное влияние на цели применения таких мер и гарантии для стороны «слабой».

Оценка необходимости принятия обеспечительной меры в каждом деле – непростая задача суда, решение которой невозможно без анализа существующего состояния правоотношения, из которого возник спор (статика), и перспектив его развития, последствий принятия мер (динамика). Два этих фактора различны по сути, но неразрывно связаны. Характер спорного материального правоотношения, особенности его субъектного состава, а также объекта определяют оптимальность внутренней взаимосвязи избранной меры и обеспечиваемого требования, что отражается в таких свойствах, как соразмерность, срочность, своевременность. Последствия же введения обеспечительных мер затрагивают уже не только внутренние, но и внешние по отношению к спорному правоотношения, определяя перспективы исполнения решения суда по конкретному делу и масштаб влияния обеспечительной меры на сопутствующие правоотношения.

Процессуальные нормы, устанавливающие основания, условия и порядок принятия обеспечительных мер, определяют зачастую общие рамки

оценки судом названных (статического и динамического) факторов. Лишь иногда с учетом характера и особенностей материального правоотношения непосредственно указываются допустимые обеспечительные меры (например, ст. 1302 ГК РФ, ст. 225.6 АПК РФ). Определение же точных практических ориентиров становится прерогативой судебной практики.

Постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 55 «О применении арбитражными судами обеспечительных мер»[1], выделяя ряд общих для различных категорий дел обстоятельств, подлежащих учету при применении обеспечительных мер, добавляет, что особенности применения обеспечительных мер в отдельных сферах правоотношений могут быть установлены нормами законов либо международных договоров Российской Федерации. При оценке доводов заявителя в соответствии с ч. 2 ст. 90 АПК РФ арбитражным судам следует, в частности, иметь в виду и предотвращение нарушения публичных интересов или интересов третьих лиц при принятии обеспечительных мер. Кроме того, рассматривая заявления о применении обеспечительных мер, суд оценивает, насколько истребуемая заявителем конкретная обеспечительная мера связана с предметом заявленного требования, соразмерна ему и каким образом она обеспечит фактическую реализацию целей обеспечительных мер, обусловленных основаниями, предусмотренными ч. 2 ст. 90 АПК РФ.

Непосредственно посвящено особенностям применения обеспечительных мер в делах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 83 «О некоторых вопросах, связанных с применением части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». Для исследуемой проблематики это постановление представляет существенный интерес, поскольку касается споров хоть и публично-правового характера, но с аналогичным составом субъектов, особенности одного из

[1] Постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 55 «О применении арбитражными судами обеспечительных мер» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 12.

которых – публично-правового образования – проявляются и в частноправовых конфликтах. В Информационном письме перечисляются дополнительные основания для отказа в принятии обеспечительных мер в административном судопроизводстве в арбитражных судах. Так, отсутствие последствий, установленных ч. 2 ст. 90 АПК РФ, как основание для отказа в принятии обеспечительной меры в виде приостановления действия оспариваемого акта, решения, дополнено указанием – «за исключением случаев, когда такие последствия напрямую вытекают из существа оспариваемого акта, решения» (п. 2 Информационного письма ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 83).

Прямо определяется, что недопустимо приостановление действия актов, решений государственных и иных контролирующих органов, если есть основания полагать, что приостановление действия акта, решения может нарушить баланс интересов заявителя и интересов третьих лиц, публичных интересов, а также может повлечь за собой утрату возможности исполнения оспариваемого акта, решения при отказе в удовлетворении требования заявителя по существу спора (п. 3 Информационного письма ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 83). П. 6 этого письма определяет, что, если заявитель ходатайствует о приостановлении действия ненормативного правового акта, решения о взыскании с него денежной суммы или изъятии иного имущества и нет убедительных оснований полагать, что по окончании разбирательства по делу у заявителя будет достаточно средств для незамедлительного исполнения оспариваемого акта или решения, арбитражному суду рекомендуется удовлетворять ходатайство только при условии предоставления заявителем встречного обеспечения. Далее в Информационном письме ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 83 следуют разъяснения относительно недопущения применения обеспечительных мер, исходя из толкования положений материального законодательства, в частности Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

Из приведенных положений видно, что дифференциация оснований введения обеспечительных мер практикой в зависимости от характера спора, регулирующего материальные правоотношения законодательства, часто заканчивается признанием невозможности принятия конкретной обеспечительной меры по той или иной категории дел[1]. А пути достижения максимальной эффективности и пропорциональности обеспечительных мер соответственно обнаруживаются, прежде всего, в области материально-правовых особенностей правоотношений, лежащих в основе спора.

Ученые-процессуалисты довольно лояльно оценивают активность правоприменителей в рассматриваемой сфере, подвергая критике отдельные основания принятия или непринятия обеспечительных мер, генерированные практикой, но не отрицая саму возможность их возникновения[2]. Однако нередко их рассуждения также приводят к выводам о принципиальной невозможности применения обеспечительных мер в отдельных категориях споров, исходя из сущности материальных правоотношений, лежащих в основе этих споров[3].

Так, В.М. Шерстюк отмечает, что арбитражный суд в порядке обеспечения исполнения решения не вправе наложить арест на имущество, денежные средства юридического лица, если принято решение о его ликвидации и создана ликвидационная комиссия, так как это фактически изменит порядок удовлетворения требований кредиторов, установленный ст. 64 ГК РФ[4].

---

[1] См., например: Постановление Пленума ВАС РФ от 9 июля 2003 г. № 11 «О практике рассмотрения арбитражными судами заявлений о принятии обеспечительных мер, связанных с запретом проводить общие собрания акционеров» // Вестник ВАС РФ. 2003. № 9.

[2] См., например: Абушенко Д.Б. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве: практика арбитражных судов. М., 2006. С. 207-217.

[3] См.: Новичкова З.Т. Обеспечение иска в советском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 34.

[4] Шерстюк В.М. Арбитражный процесс (в вопросах и ответах). Комментарии, рекомендации, предложения по применению Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: учебное пособие. М.: Издательский дом «Городец», 2004. С. 54.

Д.Б. Абушенко, разграничивая запрещающие и обязывающие соответствующие органы обеспечительные меры, отрицает возможность применения последних при совпадении их с предъявленным материально-правовым требованием, поскольку «искомый для заявителя материально-правовой результат может быть достигнут не иначе как при рассмотрении дела по существу»[1].

Опасаясь распространенной практики злоупотреблений при заявлении о принятии обеспечительных мер, Е.Б. Лупарев указывает на необходимость конкретизации мер предварительной защиты в рамках административного судопроизводства: «…представляется, что суду частью 2 ст. 85 КАС РФ даны неконкретизированные полномочия по применению иных обеспечительных мер, помимо приостановки оспариваемого решения и запрета совершать определенные действия, что создает почву для нарушений баланса личных и публичных интересов в административном процессе»[2].

В число категорий споров, в отношении которых, по меньшей мере требуется разъяснение о запрете или ограничении применения обеспечительных мер в зависимости от характера материального правоотношения и последствий их введения, должны, полагаем, попасть и гражданско-правовые споры с участием государства и иных публично-правовых образований.

Речь идет, прежде всего, о невозможности применения обеспечительных мер в отношении имущества, которое может находиться исключительно в государственной или муниципальной собственности. Поскольку такое имущество не может быть предметом купли-продажи, дарения, наследования, залога или отчуждаться в иной форме, постольку на него не может быть и обращено взыскание по решению суда в ходе исполнительного производства.

---

[1] Абушенко Д.Б. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве: практика арбитражных судов. М., 2006. С. 192.

[2] Лупарев Е.Б. Поддержание баланса личных и публичных интересов в сфере государственного управления в свете Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 49-52.

Как подчеркнул ВАС РФ в Определении от 27 апреля 2011 г. № ВАС-5033/11, по смыслу Закона об исполнительном производстве, арест имущества должника в качестве обеспечительной меры допускается в отношении такого объекта, который может быть реализован либо передан взыскателю. Соответственно, принятие обеспечительных мер в отношении такого имущества по искам к государству лишается основания (ч. 2 ст. 90 АПК РФ и ст. 139 ГПК РФ).

Не имеет практического смысла и наложение ареста на денежные средства на счетах государственных органов или органов местного самоуправления по искам к публично-правовым образованиям. Здесь вполне подходит обоснование, приводимое Е.Р. Александровой в отношении налоговых споров: «Что касается принятия обеспечительных мер в связи с невозможностью исполнения решения суда, то указанное обстоятельство вообще не может служить основанием для приостановления действия оспариваемого акта госоргана, поскольку невозможно представить ситуацию, когда у государства отсутствовали бы денежные средства для возврата неправомерно взысканных сумм… У государства же во всех случаях имеются денежные средства, необходимые для исполнения судебного акта»[1]. Помимо этого, очевидно, что не потеря, а даже временная невозможность использования денежных средств, способна негативным образом сказаться на

[1] Дискуссия. Часть 3 статьи 199 АПК РФ. Практика применения // URL: http://m.vologda.arbitr.ru/ welcome/show/633200023/458200251?stayHere=1 (дата обращения: 01.03.2022).. Новейшая судебная практика демонстрирует учет судами этих обстоятельств, обеспечительные меры накладываются на имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности, только по искам в отношении этого имущества, а не по денежным обязательствам. См., например: Постановление 15 арбитражного апелляционного суда от 21 августа 2019 г. и Постановление арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 октября 2019 г. по делу № А32-10286/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.12.2021); Постановление арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26 мая 2020 г. по делу № А20-4978/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.12.2021); Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2022 № 12АП-2067/2022, 12АП-2237/2022 по делу № А06-12906/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.06.2022).

решении публичных задач, реализации полномочий органов публично-правовых образований.

Полагаем также, что применение обеспечительных мер в виде запрета действий государства-ответчика по реализации своих каждодневных управленческих функций также недопустимо. Прежде всего, это относится к действиям в отношении объектов стратегического значения, имеющих социальную значимость, обеспечивающих насущные потребности населения (к примеру, объектов ядерной промышленности), поскольку остановка их деятельности угрожает системам жизнеобеспечения и безопасности страны.

Приведенные мотивы, исходя из анализа практики, во многих случаях становятся причиной отказа в принятии обеспечительных мер в отношении государственного и муниципального имущества; тенденция к их учету имеется[1]. Отсюда возникает вопрос: чем же неудовлетворительны для построения конструкции процессуальных особенностей участия государства в процессе те разъяснения о принятии обеспечительных мер, которые содержатся, в частности, в Постановлении Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 55? Ответ может быть таким: своей предназначенностью, направленностью на столкновение в споре частных интересов. Буквальное толкование названных положений («обеспечение баланса интересов заинтересованных сторон» и «предотвращение нарушения при принятии обеспечительных мер публичных интересов, интересов третьих лиц») убедительно об этом свидетельствует. Они не рассчитаны на случаи столкновения частного и публичного интереса непосредственно в споре;

[1] См., например: Постановление Шестого ААС от 8 июля 2013 г. № 06АП-2767/13 по делу № А37-201/2013. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2022); Постановление Девятого ААС от 16 ноября 2012 г. № 09АП-19412/2012 по делу № А40-57614/12-56-542. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2022); Постановления Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 сентября 2019 г. и Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26 апреля 2019 г. по делу № А15-5270/2018. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2022); Постановление арбитражного суда Северо-Кавказского Округа от 3 июля 2020 г. по делу № А18-2841/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2022).

случаи, когда публичный интерес рассматривается не как нечто внешнее, могущее обойтись абстрактной трактовкой, а именно как конкретный, выражаемый одной из сторон коллективный интерес. Суды в имеющейся позитивной практике применяют разъяснения скорее по аналогии, интуитивно определяя то, что должно иметь строгие ограничения. Оставлять исключительно в судейской дискреции оценку фактора баланса частных и публичных интересов при их непосредственном противостоянии, вкупе с необходимостью оценки, как уже упоминалось, массива специального отраслевого законодательства, касающегося правового режима государственной и муниципальной собственности, вряд ли верно.

Учитывая общеполезные цели и порядок использования имущества государства и иных публично-правовых образований, при принятии обеспечительных мер в цивилистическом процессе с участием таких субъектов судам необходимо исходить из:

– приоритета публичного интереса по требованиям о денежных взысканиях с публично-правового образования; цели применения обеспечительных мер в отношении конкретного государственного или муниципального имущества по таким требованиям нивелируются отсутствием принципиальных препятствий к исполнению публично-правовым образованием решения суда;

– невозможности применения обеспечительных мер по искам к публично-правовым образованиям в отношении имущества, которое может находиться исключительно в государственной или муниципальной собственности;

– недопустимости вмешательства в осуществление государством властно-управленческих полномочий в рамках правоотношений, напрямую не связанных с предметом спора или связанных с ним, но имеющих значение для обеспечения жизненно важных стратегических и (или) повседневных потребностей общества.

Введение ограничений на применение обеспечительных мер в делах с участием государства и иных публично-правовых образований не способно каким-либо образом подорвать начала состязательности или привести к иным нарушениям в ходе судопроизводства. Безусловно, в этой ситуации руководящие разъяснения высшего суда сняли бы многие спорные вопросы, но решение требуется нормативное, комплексное, демонстрирующее в рамках института обеспечительных мер взаимосвязь материального и процессуального законодательства.

2.3. Заключение мирового соглашения в делах с участием государства

Заключение мировых соглашений в делах с участием государства ярко демонстрирует формальность постулатов о равенстве публично-правовых образований и частных лиц как в материальных, так и в процессуальных правоотношениях. Диалектика частных и публичных интересов в их столкновении, реализация право- и интересоспособности государства в материальных и процессуальных правоотношениях, формирование воли частных лиц во взаимоотношениях с лицом, наделенным властными полномочиями, широкие ресурсные возможности и порядок заключения государством договоров, соотносимые с и без того неоднозначной правовой природой мирового соглашения, приводят к возникновению ряда проблем допустимости мировых соглашений в делах с участием государства.

В задачу настоящего исследования не входит освещение правовой природы и порядка заключения соглашений в цивилистическом процессе (и мировых соглашений, в частности), подробный анализ которых представлен в

работах, непосредственно посвященных этой тематике[1]. Отметим лишь те позиции, которые будут иметь принципиальное значение для выводов в рамках рассматриваемого вопроса, – мировые соглашения в делах с участием государства.

Публично-правовая природа государства и характер отстаиваемых им интересов, не утрачиваемые при вступлении в гражданско-правовые отношения, в том числе договорные, заставляют, прежде всего, обратиться к оценке характера сделки, лежащей в основе мирового соглашения.

В научной литературе отсутствует единство мнений относительно правовой природы мирового соглашения. Ряд авторов рассматривает мировое соглашение как процессуально-правовой институт с присущими ему публично-правовыми признаками[2]. Р.Е. Гукасян писал, что мировое соглашение представляет собой способ разрешения спора самими спорящими сторонами на взаимоприемлемых для них условиях[3]. М.А. Гурвич подчеркивал, что мировое соглашение является «не процессуальным договором, а юридическим составом более сложным, в который входят договор, в смысле сделки гражданского права, и ряд элементов процессуального значения»[4]. Большинство процессуалистов разделяет указанную позицию, разница взглядов представлена лишь в оценке приоритетности материальных и процессуальных элементов в мировом соглашении[5]. Так, В.В. Ярков определяет мировое соглашение как

---

[1] См.: Носырева Е.И. Альтернативное разрешение споров в США. М., 2005; Носырева Е.И., Фильченко Д.Г. Особенности и значение систематизации норм о примирении в процессуальных кодексах // Вестник гражданского процесса. 2021. Т.11. № 1. С. 153-164; Елисеев Н.Г. Процессуальный договор. М., 2015; Шеменева О.Н. Роль соглашений сторон в гражданском судопроизводстве. М., 2017.

[2] Шумский Д.И. Вопросы правового регулирования мирового соглашения по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений // Право и политика. 2009. № 5. С. С. 1106.

[3] Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 1971. С. 29.

[4] Советский гражданский процесс: учебник / под ред. Гурвича М.А. – М.: Высшая школа, 1975, С. 125.

[5] См.: Жукова Т.В. Сущность мирового соглашения как смежного института гражданского права и процесса // Закон. 2008. № 1. С. 119-131.

гражданско-правовой договор, заключаемый сторонами спора на взаимосогласованных ими условиях и подлежащий обязательному утверждению судом[1]. И.А. Ясеновец также рассматривает мировое соглашение как гражданско-правовой договор, направленный на устранение спорности правоотношений сторон посредством внесения в них определенности либо их изменения или прекращения[2].

Судебная практика также восприняла представление о мировом соглашении как о сделке, условия которой определяются нормами материального права, а форма совершения и процессуальные последствия – нормами процессуального права[3].

М.А. Рожкова пишет, что мировое соглашение есть мировая сделка, нуждающаяся в судебной форме. Мировая сделка определяется автором как взаимный возмездный договор, который заключается сторонами гражданского правоотношения в целях защиты гражданских прав и служит основанием для подтверждения, изменения, прекращения и возникновения гражданских прав и обязанностей[4].

В.В. Лисицин и С.Д. Матвеева под мировой сделкой понимают гражданско-правовой договор, заключаемый сторонами, связанными спорным (неопределенным, сомнительным) гражданским правоотношением, в целях защиты принадлежащих им субъективных гражданских прав, в силу которого стороны идут на взаимные уступки или совершают встречные предоставления

---

[1] Ярков В.В. Мировое соглашение в конкурсном производстве // Юрист. 2002. № 11. С. 35.

[2] Ясеновец И.А. Мировое соглашение в арбитражном процессе: актуальные проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 10.

[3] См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 4 июня 2013 г. № Ф06-4036/13 по делу № А72-13281/2012 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2021); Постановление ФАС Московского округа от 4 июля 2013 г. № Ф05-6458/13 по делу № А41-341/2013. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2021); Постановление ФАС Поволжского округа от 10 октября 2012 г. № Ф06-7097/12 по делу № А65-13619/2012. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2021).

[4] См.: Рожкова М.А. Мировая сделка: использование в коммерческом обороте. М., 2005.

для прекращения имеющегося либо предотвращения возможного между ними спора. Ученые относят к признакам мировой сделки следующие: гражданско-правовой характер договора; правовую цель, состоящую в защите субъективных гражданских прав сторон; выражение согласованной воли как минимум двух сторон (двух- или многосторонность сделки); взаимность уступок или возмездность сделки, поскольку каждая из сторон связана обязанностью предоставления встречного удовлетворения другой стороне[1].

Названные признаки мировой сделки как гражданско-правового договора, определяющие материально-правовую сущность мирового соглашения, по мнению данных авторов, не позволяют отождествлять мировое соглашение и иные соглашения, заключаемые в рамках гражданского судопроизводства, в частности соглашения, заключаемые по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Но есть и прямо противоположная позиция по вопросу соотношения мирового соглашения и соглашения, заключаемого по делам, возникающим из публичных правоотношений. В. Анохин и В.В. Блажеев допускают заключение мировых соглашений по делам, возникающим из публичных правоотношений[2]. Е.Р. Русинова и Е.М. Цыганова полагают, что квалификация мирового соглашения как гражданско-правового договора сужает содержательный элемент мирового соглашения, закрывая возможность заключения мировых соглашений по спорам, возникающим не из гражданско-правовых отношений. Поэтому более верными им представляются определения тех авторов, которые признаком мирового соглашения называют его договорный характер, не ограничивая его отраслевой принадлежностью[3].

---

[1] Лисицин В.В., Матвеева С.Д. Мировая сделка как гражданско-правовое явление: понятие, сущность, признаки // Юрист. 2016. № 12. С. 29-34.

[2] См., например: Анохин В. Мировое соглашение в арбитражном процессе // Хозяйство и право. 2000. № 6. С. 62; Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ. (Дискуссия) //Арбитражная практика. 2004. № 1. С. 60.

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

До недавнего времени полемика по обозначенной проблеме заключения мировых соглашений по делам, не возникающим из гражданских правоотношений, включала лишь обсуждение положений ст. 190 АПК РФ, предусматривающей, что экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами по правилам, установленным в гл. 15 кодекса, путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не установлено федеральным законом.

В настоящее время дискуссия неминуемо затронула и соглашение о примирении, возможность заключения которого по делам, возникающим из публичных правоотношений, предусмотрена КАС РФ. Так, отстаивая близость двух институтов (мировое соглашение и соглашение о примирении), О.Н. Шеменева указывает, что в основе судебного мирового соглашения сегодня могут лежать материально-правовые соглашения различной отраслевой принадлежности. Главное, чтобы возможность их достижения не исключалась по смыслу норм материального права. И в этом материально-правовые составляющие мирового соглашения и соглашения о примирении субъектов публично-правовых споров ничем не отличаются[1].

Позиции ученых, допускающих заключение мировых соглашений, в основе которых лежат материально-правовые соглашения различной (не только гражданско-правовой) отраслевой принадлежности, выглядят более сбалансированными, отвечающими очевидно обозначившимся тенденциям и потребностям законодательного регулирования, в том числе и в области заключения мировых соглашений в делах с участием государства, – развитие инициативы участников процесса, их сотрудничества, ускорение, упрощение рассмотрения дел, разгрузка судов. Жесткая привязка мирового соглашения к гражданско-правовой сделке делает институт мирового соглашения менее

[1] Шеменева О.Н. Соглашение о примирении в административном судопроизводстве: принципиальная допустимость и соотношение с мировым соглашением в гражданском процессе // Юрист. 2016. № 10. С. 37-40.

жизнеспособным, менее гибким, фактически закрывая возможность примирения в тех случаях, когда материальное правоотношение носит комплексный характер, как это и происходит в большинстве случаев участия государства в гражданском обороте.

Повторим, что участие публично-правового образования в гражданских правоотношениях на началах равенства с иными субъектами не лишает его статуса публично-правового, властного субъекта. Вступление публично-правовых образований в гражданские правоотношения регулируется не только нормами частных, но и публичных отраслей законодательства – бюджетного, валютного, административного, антимонопольного, приватизационного и др. Оно имеет определенную специфику, заключающуюся в следующем: в реализации органами, выступающими в гражданских правоотношениях от имени публично-правового образования, публичного интереса; в наделении этих органов определенными полномочиями, выход за пределы которых не допускается; в порядке формирования волеизъявления данных субъектов гражданских правоотношений; в правовом режиме объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности; в порядке заключения гражданско-правовых договоров публично-правовыми образованиями в лице их органов.

При возникновении спора действие указанных факторов дополняется появлением новых, связанных с переходом правоотношения в стадию конфликтности, формированием и отстаиванием определенной правовой позиции, затрудняющих достижение мирового соглашения в сравнении с заключением сделок в рамках нормального хозяйственного оборота.

Добавляется и собственно процессуальная составляющая мирового соглашения – утверждение его судом. В условиях спора субъектов, объективно обладающих неравнозначными возможностями, суд, призванный стоять на страже всех интересов, должен реагировать на ущемление интересов «слабой» стороны, не допуская ни серьезного дисбаланса, ни завуалированного нарушения или обхода закона.

Таким образом, представляется, что общими положениями гражданского законодательства о заключении публично-правовыми образованиями гражданско-правовых сделок в случае с мировыми соглашениями обойтись столь же сложно, как и общими положениями процессуального законодательства о порядке утверждения мировых соглашений судом. Убеждены, что каждый из названных факторов требует учета при заключении государством и иными публично-правовыми образованиями мирового соглашения и при утверждении его судом. Остановимся на них подробнее.

К основаниям для отказа в утверждении мирового соглашения относятся противоречие его закону и нарушение прав и законных интересов других лиц (ч. 2 ст. 39 ГПК РФ, ч. 6 ст. 141 АПК РФ). Несмотря на отсутствие прямого упоминания в нормах о публичных интересах, не приходится сомневаться в том, что нарушение этой группы интересов мировым соглашением повлечет отказ суда в его утверждении. Кроме того, учитывая императивно определенные нормативными актами полномочия органов, направленные на удовлетворение публичных интересов, их действия по заключению мирового соглашения, противоречащие таким интересам, могут рассматриваться как противоречащие закону. Соответственно, утверждение судом мирового соглашения, противоречащего публичным интересам, будет основанием для отмены постановления суда о прекращении производства по делу в вышестоящих инстанциях (ст. 330, ст. 387, ст. 391.9 ГПК РФ, ст. 270, ст. 288, ст. 291.11, ст. 308.8 АПК РФ). Судебная практика выработала по рассматриваемому вопросу достаточно устойчивые позиции, отраженные, в частности в п. 13 Постановления Пленума ВАС РФ от 18 июля 2014 г. № 50

«О примирении сторон в арбитражном процессе» (далее – Постановление Пленума ВАС РФ № 50)[1] и воспроизводимые в решениях нижестоящих судов[2].

Полномочия органов, действующих от имени публично-правовых образований, в том числе по заключению гражданско-правовых договоров, определяются нормативными правовыми актами, регулирующими их правовой статус и деятельность. Выход за пределы этих полномочий при заключении любых соглашений не допускается. Указанное положение нашло отражение в разъяснениях высшего суда по отношению к соглашениям, заключаемым по делам, возникающим из публичных правоотношений, но, на наш взгляд, оно полностью применимо и к мировым соглашениям, заключаемым органами от имени публично-правового образования, по делам, возникающим из гражданских правоотношений. В п. 17 постановления Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»[3] указано, что государственные и иные органы, используя примирительные процедуры, не вправе выходить за пределы полномочий, предоставленных им нормативными правовыми актами, регулирующими их деятельность. Ограничения можно наблюдать и в п. 26 Постановления Пленума ВАС РФ № 50.

---

[1] Постановление Пленума ВАС РФ от 18 июля 2014 г. № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе» // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2014. № 9.

[2] См., например: Постановление АС Московского округа от 11 мая 2016 г. № Ф05-18462/2015 по делу № А40-171182/14. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.01.2022); Постановление Четвертого ААС от 16 февраля 2016 г. № 04АП-6980/2015 по делу № А19-10782/2015. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.01.2022); Постановление Президиума Владимирского областного суда от 8 апреля 2013 г. № 44г-7/2013. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.01.2022); Постановление АС Северо-Кавказского округа от 22 сентября 2014 г. по делу № А32-35474/2013. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.01.2022); Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 3 марта 2021 г. № Ф04-6898/2020 по делу № А70-11512/2020. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.01.2022) и др.

[3] Постановление Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2003. № 2.

Основная идея приведенных разъяснений, по нашему мнению, относящаяся и к мировым соглашениям публично-правовых образований по гражданско-правовым спорам, заключается в том, что органы не вправе согласовывать условия, изменяющие требования закона, при этом они вправе действовать в пределах своих полномочий, предоставляющих им право выбора, усмотрения.

Гражданские правоотношения в несравненно большей степени, чем публично-правовые, пронизаны началами диспозитивности, что, с одной стороны, предполагает, что условиями мировых соглашений, заключенных органами публично-правовых образований, по гражданско-правовым спорам может охватываться более широкий спектр действий помимо признания фактов. С другой же стороны, определяющим фактором будет соответствие этого действия публичным интересам, что существенным образом ограничивает усмотрение органа при заключении мирового соглашения и заставляет суд, как уже упоминалось, оценивать такое соответствие при проверке содержания мирового соглашения. Так, достаточно трудно представить себе ситуацию, когда по спору об исполнении государственного контракта на поставку угля для отопления жилищ граждан соответствующий орган согласовывает поставку в меньшем объеме или прекращает это обязательство отступным (ст. 409 ГК РФ) или новацией (ст. 414 ГК РФ).

Следовательно, свобода договора (ст. 421 ГК РФ) в случае с мировым соглашением, заключаемым публичным образованием в лице его органов, существенно ограничена и всецело определяется целью вступления публично-правовых образований в гражданские правоотношения и целью их участия в процессе. Обе эти цели сводятся к удовлетворению и защите публичных интересов.

Значение для мировых соглашений, заключаемых по гражданско-правовым спорам с участием публично-правовых образований, имеет не просто возможность той или иной уступки, но и ее эквивалентность уступкам

противоположной стороны, соотносимая с преследуемыми публичными интересами.

В научной литературе эквивалентность уступок в рамках мирового соглашения не рассматривается как условие заключения мирового соглашения и утверждения его судом[1]. В.А. Рясенцев писал, что «неэквивалентность взаимных уступок не является препятствием для признания мировой сделки действительной»[2]. Но в современных работах совершенно справедливо отмечается, что эквивалентность, согласованная сторонами, не должна переходить в совершенную несоразмерность, так как в этом случае она способна навести на подозрения в мотивах заключения мирового соглашения: это может быть притворная сделка, кабальная сделка, сделка, совершенная под влиянием обмана и т.д. В связи с чем речь о недействительности уже вполне может идти (ст. 168 – 179 ГК РФ)[3].

В разъяснениях ВАС РФ также подчеркивается, что, если взаимные уступки сторон мирового соглашения, по мнению суда, не являются равноценными, данное обстоятельство не является основанием для отказа в его утверждении (п. 13 Постановления Пленума ВАС РФ № 50). При этом в п. 14 устанавливается, что арбитражный суд при рассмотрении вопроса об утверждении мирового соглашения проверяет, соответствует ли проект мирового соглашения императивным нормам действующего законодательства, в том числе о сделках (за исключением случаев, когда такая проверка осуществляется судом только по заявлению соответствующего лица). В п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ от 16 мая 2014 г. № 28 «О некоторых вопросах, связанных с оспариванием крупных сделок и сделок с

---

[1] См.: Гражданское уложение: Проект Высочайше учрежденной Редакционной Комиссии по составлению Гражданского Уложения: С объяснениями, извлеченными из трудов Редакционной Комиссии и с приложением законопроекта об авторском праве, одобренного Государственной Думой. Том второй / Сост. А. Л. Саатчиан / под ред. И. М. Тютрюмова. С.-Петербург: Издание книжного магазина «Законоведение»,1910.

[2] Рясенцев В.А. Мировые сделки (соглашения) // Социалистическая законность. 1984. № 12. С. 27.

[3] См.: Рожкова М.А. Мировая сделка: использование в коммерческом обороте. М. 2005.

заинтересованностью»[1] определено, что суд не вправе признавать оспоримую сделку недействительной по своей инициативе, он не вправе отказать в утверждении мирового соглашения под предлогом нарушения законодательства о крупных сделках или сделках с заинтересованностью, за исключением случаев, когда имеет место очевидное злоупотребление, при котором может идти речь о ничтожности сделки (в частности на основании ст. 10 и ст. 168 ГК РФ).

Соответственно, при установлении «очевидных злоупотреблений», свидетельствующих о недействительности сделки, в том числе и мирового соглашения, суду следует на них реагировать. Для мировых соглашений, заключаемых органами публично-правовых образований, это имеет особое значение, поскольку явная неравноценность встречных предоставлений может непосредственно сказаться на публичных интересах, в том числе – в удовлетворении жизненно важных потребностей граждан и всего общества.

Проверка судом эквивалентности встречных уступок в мировых соглашениях с публично-правовыми образованиями имеет и еще один важнейший аспект. Учитывая наличие публичного субъекта такого соглашения, речь может идти о навязывании противоположной стороне невыгодных условий мирового соглашения с использованием управленческих, властных полномочий, что также не может остаться без внимания суда. В связи с этим полагаем, что в рамках концепции участия публично-правовых образований в гражданском судопроизводстве[2], направленной на создание необходимых условий и гарантий защиты, прежде всего, противоположной стороны в споре с публично-правовым образованием, равнозначность взаимных уступок должна оцениваться судом отдельно;

[1] Постановление Пленума ВАС РФ от 16 мая 2014 г. № 28 «О некоторых вопросах, связанных с оспариванием крупных сделок и сделок с заинтересованностью» // Вестник ВАС РФ. 2014. № 6.

[2] См. подробнее: Смагина Е.С. Некоторые особенности защиты имущественных интересов государства в гражданском и арбитражном судопроизводстве. Указ. соч. С. 51-63.

рассматриваться в качестве условия утверждения мирового соглашения с публично-правовым образованием.

Суду при решении вопроса об утверждении мирового соглашения необходимо проверить и порядок его заключения. Согласно п. 14 Постановления Пленума ВАС РФ № 50, арбитражный суд при рассмотрении вопроса об утверждении мирового соглашения исследует фактические обстоятельства спора и представленные лицами, участвующими в деле, доводы и доказательства, дает им оценку лишь в той степени и поскольку это необходимо для установления соответствия мирового соглашения требованиям закона и отсутствия нарушений прав и законных интересов других лиц (ч. 6 ст. 141 АПК РФ). В частности, суд проверяет полномочия лиц, подписавших проект мирового соглашения, и наличие волеизъявления юридического лица на заключение мирового соглашения. Суд также проверяет, возможно ли распоряжение имуществом, являющимся предметом мирового соглашения, имеются ли у такого имущества обременения, соответствует ли проект мирового соглашения императивным нормам действующего законодательства, в том числе о сделках (за исключением случаев, когда такая проверка осуществляется судом только по заявлению соответствующего лица), а также изучает проект мирового соглашения для целей выявления условий, затрагивающих права и законные интересы лиц, не участвующих в деле (с учетом положений п. 3 ст. 308 ГК РФ). Подчеркнем, что проверка судом порядка заключения мирового соглашения может осуществляться и в большем объеме (в Постановлении употребляется словосочетание «в частности»).

Мировое соглашение с участием государства и иных публично-правовых образований, помимо проверки на соответствие ГК РФ, обязательно должно быть сопоставлено с законодательством антимонопольным, бюджетным, приватизационным и законодательством о контрактной системе. Порядок распоряжения имуществом, установленный данными актами, может служить препятствием к заключению мирового соглашения.

Заключение договоров, стороной которых является публично-правовое образование, подпадает не только под действие гражданского законодательства, но и специального законодательства, предусматривающего особые процедуры отбора контрагентов, издание актов соответствующих органов и др. К таким актам, прежде всего, относится Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Учитывая отдельный порядок заключения государственных и муниципальных контрактов, реализовать который в рамках судебного мирового соглашения не представляется возможным, определение сторонами мирового соглашения условий, требующих соблюдения такого порядка, должно быть прямо ограничено, а судам в каждом случае следует проверять, не подпадают ли условия мирового соглашения под действие норм указанного акта. Судебная практика вскрывает злоупотребления, порожденные отсутствием названных ограничений, в виде, к примеру, представления для утверждения судом мировых соглашений по контрактам, заключенным без проведения соответствующих конкурсных процедур[1].

Распоряжение имуществом подпадает под действие и приватизационного законодательства. Применение к мировым соглашениям Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»[2] не исключено, но допустимо только при соблюдении целого ряда условий. Прежде всего,

---

[1] См.: Корнилова У.В. Злоупотребление правами участниками арбитражного процесса при заключении мирового соглашения // Судья. 2017. № 11. С. 35-39.

Позитивная практика утверждения мировых соглашений касается в основном случаев исполнения контрактов, расчетов по ним. См., например: Определение Арбитражного суда Тульской области от 13 июня 2017 г. по делу № 68-8891/2016. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.11.2021); Определение Арбитражного суда Забайкальского края от 19 мая 2017 г. по делу № А78-5279/2017. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.11.2021).

[2] Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в ред. от 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5287.

имущество, подлежащее передаче, должно быть включено в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества или документы планирования приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов РФ или муниципальных образований. Участником мирового соглашения должно быть публично-правовое образование в лице органа, который компетентен принимать решение о приватизации. Невозможно использование способа приватизации, связанного с проведением конкурсных процедур с заранее не известным победителем (ст. 13 Закона о приватизации). Есть и иные нюансы, относящиеся к приватизации отдельных видов имущества. Такие условия, очевидно, серьезно снижают возможность мировых соглашений, предполагающих применение приватизационных процедур.

Отсутствие учета судом особенностей конкурсных процедур, являющихся обязательными в установленных законом случаях использования и распоряжения государственным имуществом, приводит ни много ни мало к формированию «схемы» обхода закона через утверждение судом мирового соглашения. Утверждая мировое соглашение, суд «обеляет» сделку, которая заключена без предварительного прохождения конкурсных процедур.

Ярчайший пример – следующее дело. ВС РФ отказал Управлению Федеральной антимонопольной службы по Республике Тыва в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам, согласившись с позициями нижестоящих судов, установивших, что оспариваемым решением антимонопольного органа Департамент экономики, имущественных отношений и финансового контроля Мэрии города Кызыла признан нарушившим ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»[1], в связи с передачей муниципального недвижимого имущества ООО «Чеди-Хаан» без проведения торгов. На основании указанного решения

[1] Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 11 июня 2022 г.) // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434; 2022. № 24. Ст. 3928.

департаменту выдано предписание о прекращении установленного нарушения и необходимости совершить действия, направленные на изъятие из незаконного владения и пользования муниципального недвижимого имущества. Судья кассационной инстанции подчеркнул, что, признавая оспариваемый ненормативный акт антимонопольного органа недействительным, суд апелляционной инстанции верно исходил из установленных по делу фактических обстоятельств, согласно которым спорное муниципальное имущество было передано хозяйствующему субъекту по мировому соглашению, утвержденному определением Арбитражного суда Республики Тыва от 27 ноября 2015 г. по делу № А69-1917/2015, которое не было обжаловано и вступило в законную силу[1].

Действие бюджетного законодательства также затрудняет заключение публично-правовыми образованиями мировых соглашений, ибо на соответствующие нужды должно быть выделено бюджетное финансирование. Отсутствие его в момент заключения соглашения должно осознаваться контрагентом; бюджетная политика не определяется исключительно долгами публично-правовых образований, соответственно, момент поступления денежных средств, как правило, не может быть определен конкретной датой.

Еще одним существенным ограничением при заключении мировых соглашений с публично-правовым образованием выступает особый режим объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Очевидно, что заключение мирового соглашения (включение в соглашение отдельных условий) в отношении объектов, которые могут находиться только в государственной собственности, направленного на их отчуждение, обременение, недопустимо. В судебной практике это рассматривается как препятствие к его утверждению судом[2], впрочем, не во всех случаях. Кроме

[1] Определение ВС РФ от 29 декабря 2017 г. № 302-КГ17-19952 по делу № А69-5573/2016 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.12.2021).

[2] См., например: Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 28 ноября 2017 г. № 305-КГ15-2118 по делу № А41-61707/2013. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.12.2021).

того, такое мировое соглашение будет неисполнимо, что судебная практика трактует как основание для отказа в утверждении (Определение ВС РФ от 29 января 2001 г. по делу № 25-Вп00-21)[1]. Согласно п. 13 Постановления Пленума ВАС РФ № 50, мировое соглашение должно быть исполнимым с учетом правил о принудительном исполнении судебных актов. Распоряжение таким имуществом в рамках мирового соглашения имеет и признаки ничтожной сделки – ст. 174.1 ГК РФ.

Исходя из изложенного, можно заключить, что применение общих норм гражданского законодательства о сделках и положений гражданского процессуального законодательства об отказе в утверждении мирового соглашения в случае его противоречия закону и правам третьих лиц оказывается явно недостаточным для мировых соглашений с участием государства и иных публично-правовых образований. Их заключение должно быть прямо и нормативно связано с ограничениями.

В российском законодательстве имеется опыт установления таких ограничений путем прямого запрета окончания примирением дел казенных управлений в Уставе гражданского судопроизводства 1864 г. (ст. 1289). В современных условиях при значительной доле участия государства в гражданском обороте подобный полный запрет вряд ли применим. Однако аргументация авторов Судебных уставов по принципу «от обратного» заслуживает внимания и вполне созвучна современным реалиям: «Примирение, в общем смысле, есть дело совести, а не закона; все же юридические лица, в том числе казна, могут действовать только по закону: посему, для строгого ограждения ее прав, с коими сопряжено спокойствие и благосостояние всего государства, нельзя допускать, чтобы какое-либо действие лиц казенного ведомства было основано не на законе, а на произволе… Если же, напротив, дозволять в таких делах, в силу закона,

[1] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2001 г. (дело № 25-Вп00-21) // URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big1/verhsud_big_9595.htm (дата обращения: 12.09.2021).

примирение на невыгодных для казны условиях, то это значило бы узаконять действия, сопряженные с ущербом казенного интереса, а требовать разрешения вопроса: выгодно ли для казны примирение, значило бы установлять особый порядок рассмотрения дел этого рода…»[1].

В рамках рассматриваемых ограничений интересно и регулирование советского периода. Согласно Циркуляру Пленума ВС РСФСР от 7 декабря 1923 г. № 70[2], при утверждении мировой сделки суду следовало лишь удостовериться в соответствии ее закону, отсутствии явного вреда интересам государства или трудящихся, защите интересов слабой стороны[3].

Исходя из вышеизложенного, полагаем, что мировое соглашение в делах с участием публично-правовых образований может быть утверждено судом, помимо общих, при совокупности следующих условий:

1) заключение соглашений допускается по смыслу материального закона, определяющего порядок владения, пользования и распоряжения государственным, муниципальным имуществом (антимонопольного, приватизационного, бюджетного законодательства, законодательства о контрактной системе и тд.);

2) к полномочиям органа, предоставленным ему нормативными правовыми актами, регулирующими его деятельность, относится заключение такого рода соглашений, а сам компетентный орган участвует в процессе от лица публично-правового образования;

3) встречные уступки эквивалентны, отражают баланс частных и публичных интересов, отстаиваемых государством, не допуская непропорциональное ущемление каждого из них (принимая во внимание

---

[1] Устав гражданского судопроизводства // Судебные уставы 20 ноября 1864 года: с изложением рассуждений, на коих они основаны: Ч. 1. 2-е изд., доп. СПб.: в типографии 2 отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1867. 763 с.

[2] Циркуляр Верховного Суда РСФСР от 7 декабря 1923 г. № 70 // Сборник разъяснений Верховного Суда РСФСР. М., 1935. С. 151 (утратил силу).

[3] Прив. по: Берлин А.Я. Заключение мирового соглашения под влиянием существенного заблуждения. На базе Определения Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 14.09.2015 № 309-ЭС15-3840 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 12. С. 174-191.

возможность как искажения органами законного интереса государства, так и навязывания заведомо невыгодных условий противоположной стороне).

Описанные особенности и ограничения мировых соглашений публично-правовых образований, должны, как нам представляется, найти отражение в нормах процессуального законодательства и разъяснениях ВС РФ с целью повышения гарантий защиты как публичных, так и частных интересов.

2.4. Явка в судебное заседание в делах с участием государства

Защита государственных, публичных интересов как цель участия государства и иных публично-правовых образований в процессе требует от органов, выступающих от их имени, активной позиции в процессе, определяемой не свободой действовать и распоряжаться процессуальными правами по своему усмотрению, а нормативно установленными полномочиями. Это означает, что любая форма бездействия в процессе для органов публично-правового образования может рассматриваться как недопустимая и противоречащая закону. Прежде всего, это относится к явке в судебное заседание представителей государственных органов и органов местного самоуправления – отправной точке в формировании и отстаивании правовой позиции по делу. Насущность проблемы подтверждается распространенной практикой неявки представителей органов в судебное заседание[1].

[1] См., например: Постановление АС Северо-Кавказского округа от 9 февраля 2018 г. № Ф08-10513/2017 по делу № А32-5784/2017. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.12.2021); Постановление АС Северо-Кавказского округа от 6 октября 2017 г. № Ф08-7548/2017 по делу № А15-182/2017 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.12.2021).

Защита частного интереса в его столкновении с публичным в рамках гражданско-правового спора, как нами неоднократно подчеркивалось, требует создания системы гарантий и средств, обеспечивающих эффективность такой защиты на основе реальной состязательности. Добиться ее по столь сложным делам полноценно можно только при выявлении правовых позиций сторон в очных судебных заседаниях, что делает явку органа важной и для противоположной стороны спора.

Явка в судебное заседание рассматривается в научной литературе как условие реализации большинства процессуальных прав и обязанностей, вынесения законного и обоснованного решения суда. По мнению профессора В.М. Шерстюка, в современных условиях можно ставить и рассматривать вопрос о наличии в гражданском (да и арбитражном) процессе принципа «право быть выслушанным и услышанным»[1].

Право предстать перед судом и быть им выслушанным – древнейшее и вместе с тем наиболее современное олицетворение самой процессуальной формы, актуальность сохранения которого возрастает в изменяющихся условиях. Убеждены, что развитие информационных технологий и упрощенных производств, не предполагающих личную явку в суд, не должно исказить базовые начала процесса и процессуальные права. Использование информационных средств и упрощенных процедур должно сочетаться, а не подменять традиционные, наиболее эффективные, а по многим категориям дел единственно возможные, очные, состязательные формы процесса[2].

А.В. Юдин отмечает такой аспект неявки в судебное заседание лиц, участвующих в деле: «Как известно, явка лиц, участвующих в делах искового производства, является их правом, а не обязанностью (за исключением случаев, когда арбитражный суд признал их явку обязательной (ч. 4 ст. 156 АПК РФ). Риск отсутствия в судебном заседании очевиден: он состоит в том,

[1] Шерстюк В.М. Современные проблемы гражданского и арбитражного судопроизводства: сборник статей. М., 2015.

[2] Об этом см. подробнее: Решетняк В.И., Смагина Е.С. Информационные технологии в гражданском судопроизводстве (российский и зарубежный опыт). Указ. соч. С. 179.

что противоположная сторона сможет, не встречая каких-либо возражений, утверждать свою правоту по делу»[1].

Явка лиц, участвующих в деле, может рассматриваться как объективная необходимость процесса, как с точки зрения его участников, так и суда. Как отмечается в литературе, суд обязывает лиц, участвующих в деле, явиться в судебное заседание не ради прихоти, обязательность их явки в судебное заседание предопределена объективной необходимостью данного судебного процесса[2]. При этом, по общему правилу, диспозитивные начала гражданского и арбитражного процесса не предполагают понуждения к реализации процессуальных прав не желающих этого лиц, участвующих в деле. Отсюда возникают основные проблемы, касающиеся признания явки лиц, участвующих в деле, обязательной в цивилистическом процессе.

В.М. Шерстюк указывает, что, «как следует из содержания ст. 156 АПК РФ, арбитражный суд может признать обязательной явку стороны в судебное заседание только в случаях, предусмотренных кодексом (например, ст. 205 АПК РФ)»[3].

Эту позицию разделяют Р.О. Опалев[4], Р.Р. Асланян[5] и др. А.И. Приходько пишет, что явка в судебное заседание лиц, участвующих в деле, обязательна только по делам, возникающим из публичных правоотношений, предусмотренных ч. 3 ст. 194, ч. 3 ст. 200, ч. 4 ст. 205, ч. 3 ст. 210, ч. 3 ст. 215 АПК РФ. По всем другим категориям дел присутствие в судебном заседании

---

[1] Юдин А.В. Категория «риск» в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2014. № 5. С. 11-53.

[2] Скутпин А.Ф. Временная остановка арбитражного процесса (вопросы теории и практики). М., 2014.

[3] Шерстюк В.М. Арбитражный процесс (в вопросах и ответах): Комментарии, рекомендации, предложения по применению Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. М., 2004. С. 142.

[4] Опалев Р.О. Вопросы судопроизводства в арбитражных судах. Решения и аргументы, которыми можете воспользоваться и вы: научно-прикладное пособие. М., 2014.

[5] См.: Асланян Р.Р. Ответы на вопросы // Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.02.2022).

участвующих в деле лиц не является обязательным независимо от того, каким образом сформулировано предложение суда об обеспечении их явки в суд[1].

Однако на практике арбитражные суды допускают признание явки лиц, участвующих в деле, обязательной и по исковым делам[2]. Эта тенденция не единообразна[3], но ее можно считать весьма устойчивой, продиктованной необходимостью решения, в том числе и утилитарных (фактическая невозможность рассмотрения дела), но законных и насущных задач правосудия, которые нельзя игнорировать.

Необходимость признания судом обязательной явки органов, должностных лиц не вызывает сомнений и всегда рассматривается как отличительный признак производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Надо отметить, что КАС РФ, указав на такую возможность в отношении органов и должностных лиц (ч. 6 ст. 213, ч. 7 ст. 226, ч. 5,6 ст. 272, ч. 4 ст. 285.3 КАС РФ и др.), так же, как и АПК РФ, прямо не установил, возможно ли признание обязательной явки иных лиц, участвующих в деле, в частности, граждан и организаций. Полагаем, что, исходя из системного

---

[1] См.: Приходько А.И. Воспрепятствование разрешению дел в арбитражных судах: актуальные вопросы правоприменения. М., 2006.

[2] См., например: п. 20 Информации об основных подходах по рассмотрению ФАС УО споров, связанных с применением Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.03.2022); Ответ на вопрос № 23 Протокола заседания Круглого стола по вопросам применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с участием Т.К. Андреевой от 18.03.2011 // Вестник ФАС УО. 2011. № 2. С. 28; Определение ВАС РФ от 13 сентября 2012 г. № ВАС-11531/12 по делу № А16-85/2012. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.08.2022); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 сентября 2022 г. № Ф01-2949/2022 по делу № А43-13965/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2022).

[3] Складывается и прямо противоположная практика. См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 9 сентября 2010 г. по делу № А12-19303/2009. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020); Постановление ФАС Северо-Западного округа от 2 мая 2007 г. по делу № А44-3103/2006-7 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020); Постановление ФАС Северо-Западного округа от 13 марта 2006 г. по делу № А44-2216/2005-12. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020); Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 21 июня 2010 г. по делу № А32-54531/2009. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020).

толкования кодекса и общих норм ст. 121, 149, 150 КАС РФ, возможность признания явки обязательной не исключена для всех лиц, участвующих в деле.

Л.А. Терехова относит право суда признать явку должностного лица обязательной к способам поддержки слабой стороны административного судопроизводства, положительно характеризующим КАС РФ[1]. Ш.У. Степанян рассматривает обязательство о явке и привод как элементы «механизма обеспечения эффективности административного судопроизводства»[2].

Возможность суда признать явку органов и должностных лиц обязательной по делам, возникающим из публичных правоотношений, обеспечивает надлежащую реализацию обязанностей по доказыванию, возложенных на эти органы, включая предоставление доказательств и отстаивание правовой позиции, одновременно облегчая задачу защиты своих прав и интересов для противоположной стороны. Это создает условия для реальной состязательности в споре субъектов, неравных в материальных правоотношениях и обладающих существенно неравными возможностями.

Оба приведенных соображения – обязанность для органов занимать по делу активную позицию в отстаивании публичных интересов и дополнительные гарантии для частных лиц в виде возможности очно выявить позицию государства и противопоставить ей собственную – имеют определяющее значение для вывода о необходимости установления правила о праве суда признать явку государственных органов и органов местного самоуправления, выступающих от имени публично-правового образования, обязательной и в гражданско-правовых спорах.

Государственные органы и органы местного самоуправления в силу возложенных на них полномочий не могут позволить себе игнорировать судебные заседания по своему усмотрению. Риск здесь заключается в

---

[1] Терехова Л.А. Рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) лиц, наделенных публичными полномочиями, в соответствии с КАС РФ // Судья. 2015. № 6. С. 21-26.

[2] Степанян Ш.У. Особенности административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления судебной власти // Российский судья. 2015. № 11. С. 44-47.

неблагоприятных последствиях не для своего, а для общего, публичного интереса. Для противоположной стороны в споре преимущества обязательной явки органов заключаются в облегчении доказывания (к примеру, отсутствие необходимости истребовать доказательства, находящиеся у органов и не выдаваемые по запросам неуполномоченных лиц), сокращение сроков рассмотрения дела за счет отсутствия отложений при неявке (не секрет, что без выяснения позиции органа суд не вынесет решения). В целом, повышение ответственности органов публично-правовых образований в процессе при установлении возможности суда признать их явку обязательной по гражданско-правовым спорам будет благоприятно сказываться на его ходе.

2.5. Применение упрощенного производства в делах с участием государства

Одной из основных тенденций современного гражданского судопроизводства является его упрощение и ускорение, предполагающее повышение эффективности судебной защиты за счет создания емких, несложных процедур, сокращения сроков и снижения затрат на рассмотрение и разрешение дела. В такой общей интерпретации идея упрощения судопроизводства не имеет недостатков, которые, однако, выявляются при анализе ее воплощения в процессуальных нормах и становятся наиболее очевидны при практическом применении в рассмотрении отдельных категорий дел, в том числе дел с участием государства[1].

[1] Смагина Е.С. Проблемы упрощенного производства в гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 57-63.

Учеными поддерживается развитие процесса в направлении упрощения производства. Так, Н.В. Сивак полагает, что гражданский процесс государств с рыночной экономикой не может позволить себе проведение судебного заседания по всем делам для выяснения истинных причин, например, уклонения одной из сторон от исполнения обязательств, что обусловлено как существенно бóльшим числом дел, поступающих на рассмотрение судов, так и чрезмерной их загруженностью[1].

Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» (далее – ФЗ № 45) и Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» (далее – ФЗ № 47) предусмотрели введение упрощенного производства в гражданский процесс, приказного производства – в арбитражный процесс, изменение процедур приказного производства в гражданском процессе и упрощенного – в арбитражном.

Упрощение судопроизводства продолжает оставаться приоритетом для ВС РФ, который ставит его во главу угла инициированного им очередного этапа процессуальной реформы, нашедшей отражение в ФЗ от 28 ноября 2018 г. № 541 и законопроектах 2022 года. Не столь заметное в сравнении с планировавшимся отказом от мотивированных решений по делам, рассматриваемым в общем порядке, повышение суммы требований, рассматриваемых в упрощенном порядке до сумм, охватывающих широкий круг дел, фактически преследует ту же цель – отказ от мотивированных решений, поскольку по делам, рассматриваемым в упрощенном порядке, они и так не принимаются. Одно только это хорошо демонстрирует всю неоднозначность и опасность распространения упрощенных производств, не

[1] См.: Сивак Н.В. Упрощенное производство в арбитражном процессе. М., 2011.

просто без учета особенностей отдельных категорий дел, но без поддержания основ процесса.

Приоритет сохранения базовых начал гражданского судопроизводства при внедрении упрощенных производств обуславливает необходимость сопоставления новелл с действующим правовым регулированием. Как совершенно точно указывает Н.А. Громошина: «упрощать явление возможно в любых объемах, но при непременном сохранении сущности упрощаемого явления»[1]. Гармоничное включение изменений в систему процесса, обеспечение соответствия их принципам процесса, основным его институтам, сохранение и развитие гарантий судебной защиты – непростая задача, решение которой связано не только с наработкой практического опыта применения упрощенных процедур, но и с их теоретическим осмыслением.

Анализ нововведений в обозначенном ключе позволит сделать выводы и относительно проблематики настоящего исследования, а именно, о принципиальной применимости упрощенного производства к делам с участием публично-правовых образований.

Прежде всего, следует обратить внимание собственно на необходимость упрощенного производства в гражданском процессе (как появившегося позднее, чем в арбитражном), его соотношение с приказным производством, критерии отнесения дел к рассматриваемым в порядке упрощенного производства.

Основная идея изменений, внесенных ФЗ № 45[2], – это введение в гражданский процесс упрощенной процедуры рассмотрения так называемых «малых исков», то есть дел с небольшой ценой иска и бесспорных требований. Отличительной чертой упрощенного производства является рассмотрение дел без вызова сторон по представленным сторонами документам в определенных

[1] Громошина Н.А. О процессуальной форме и принципах упрощения гражданского судопроизводства // Lex Russica: научные труды Московской государственной юридической академии. 2010. № 4. С. 770.

[2] Пояснительная записка к законопроекту // URL: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=725381-6 (дата обращения: 18.04.2022).

законом случаях, а также по желанию сторон в иных случаях. При этом процедура упрощенного производства предполагает рассмотрение дел по существу заявленных требований в состязательном процессе с учетом позиции обеих сторон спора, но с сокращенными временными и финансовыми затратами сторон и суда.

В теории к преимуществам упрощенных производств относят удобство и доступность разрешения дел в судах, что проявляется в уменьшении материальных затрат, исключении формализма, пустых, ненужных стадий, оптимальных сроках рассмотрения[1].

Приведенные в пояснительной записке к тогда еще законопроекту доводы в пользу внедрения упрощенного производства в гражданский процесс, безусловно, имеют под собой серьезные основания. Чрезвычайную загруженность судов, наличие однотипных, несложных дел, не требующих развернутых процедур рассмотрения, необходимость создания простых и доступных форм защиты права при современном состоянии судебной системы не представляется возможным отрицать. Однако полагаем, что правоприменительная эффективность, достижение целей изменений и, в конечном счете, обоснование их необходимости связаны также с четкой правовой регламентацией соответствующих процедур, которая, в свою очередь, во многом определяется критериями отнесения дел к рассматриваемым в порядке упрощенного производства.

Согласно ч. 1 ст. 232.2 ГПК РФ, в порядке упрощенного производства подлежат рассмотрению дела по исковым заявлениям о взыскании денежных средств или об истребовании имущества, если цена иска не превышает сто тысяч рублей, кроме дел, рассматриваемых в порядке приказного производства; по исковым заявлениям о признании права собственности, если цена иска не превышает сто тысяч рублей; по исковым заявлениям,

[1] Шадловская О.Д. Упрощенная гражданская процессуальная форма в гражданском судопроизводстве: понятие и признаки // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 8. С. 19-23.

основанным на представленных истцом документах, устанавливающих денежные обязательства ответчика, которые ответчиком признаются, но не исполняются, и (или) на документах, подтверждающих задолженность по договору, кроме дел, рассматриваемых в порядке приказного производства.

Законом устанавливается также возможность рассмотрения любого дела в порядке упрощенного производства по инициативе сторон или при наличии их согласия, если они не относятся к делам, которые не подлежат рассмотрению в порядке упрощенного производства, и не имеется обстоятельств так называемого «осложнения процесса» (удовлетворено ходатайство третьего лица о вступлении в дело, принят встречный иск, который не может быть рассмотрен по правилам упрощенного производства, необходимо выяснить дополнительные обстоятельства, произвести осмотр доказательств по месту их нахождения, назначить экспертизу, заслушать свидетельские показания, судебным актом по делу могут быть нарушены права и законные интересы других лиц)[1].

Из содержания приведенных норм и положений ст. 122 ГПК РФ очевидно, что категории дел, рассматриваемых в упрощенном производстве, частично дублируют дела, по которым выдается судебный приказ. В связи с этим законодатель выстраивает «иерархию» производств, делая оговорку – «кроме дел, рассматриваемых в порядке приказного производства» – и устанавливая новое жесткое правило ст. 135 ГПК РФ: возвращение искового заявления, если содержащиеся в нем требования подлежат рассмотрению в порядке приказного производства.

Однако формальное разграничение двух упрощенных производств не во всех случаях обоснованно, с точки зрения их сущности.

Во-первых, при наличии «пересекающихся» категорий дел законодатель отдает предпочтение их рассмотрению не в состязательном, пусть и упрощенном, процессе, а в приказном производстве, причем императивно.

[1] Смагина Е.С. Проблемы упрощенного производства в гражданском процессе. Указ. соч. С. 57-63.

Если ранее заинтересованные лица сами выбирали форму защиты своего права (приказное или исковое), то теперь такой возможности они фактически лишены. Закрытый перечень требований, по которым выдается судебный приказ, и ограничение их по сумме (500 000 рублей) не вполне оправдывают в данном случае ограничение диспозитивных начал процесса, ведь для лиц, участвующих в гражданских делах, указанная сумма во многих случаях весьма велика, не говоря уже о том, что значимость и характер дела далеко не всегда определяются суммой требований.

Во-вторых, вызывает сомнение стоимостный критерий отнесения дел к рассматриваемым в порядке упрощенного производства – 100 000 рублей. Если требования на сумму свыше 100 000 рублей (оговоримся, что и эта сумма вовсе не мала для гражданских дел) должны рассматриваться в развернутом исковом производстве, то почему другая упрощенная процедура, приказная, ограничена не этой суммой? И наоборот, если искового производства «заслуживают» только требования на сумму свыше 500 000 рублей, то почему упрощенное ограниченно именно 100 000 рублей? На наш взгляд, при введении критериев «малых» или «малоценных» исков, рассматриваемых в упрощенных производствах, должна учитываться природа производства. В максимально простом приказном производстве сумма требований должна быть, по крайней мере, не выше, чем в собственно упрощенном исковом, предполагающем рассмотрение дела по существу. Усложнять обоснование неверности такого подхода противоречием логике применения менее сложных процедур к менее ценным требованиям даже не нужно, достаточно того, что теперь различить упрощенные процедуры сможет лишь внимательный профессионал.

В АПК РФ разграничение дел, рассматриваемых в упрощенном и приказном производствах, в зависимости от суммы требования произведено не многим более последовательно (ст. 229.2, ст. 227 АПК РФ).

В-третьих, введение новых критериев «малоценных» исков накладывается на уже имеющиеся ограничения, существующие для дел,

рассматриваемых мировыми судьями. Идея упрощения производства никак не связывается с основной целью института мировых судей – рассмотрение простых, «малых» исков. Упрощенное производство не становится прерогативой мировых судей, в то время как именно упрощение судопроизводства у мирового судьи обсуждалось как основное обоснование необходимости внедрения мировой юстиции. Результатом включения в ГПК РФ упрощенного производства без соотнесения его с компетенцией судов различных звеньев становится значительное усложнение правил подсудности. Мировые судьи рассматривают имущественные споры до 50 000 рублей и дела по имущественным спорам, возникающим в сфере защиты прав потребителей, – до 100 000 рублей, в том числе и в упрощенном порядке. Дела, рассматриваемые в упрощенном порядке на сумму от 50 000 до 100 000 рублей (за исключением дел о защите прав потребителей), подсудны уже районным судам. Свыше 100 000 рублей – так же районным судам, но в общем исковом порядке. При этом дела приказного производства подсудны мировым судьям на сумму до 500 000 рублей.

Несмотря на используемые законодателем три вида критериев отнесения дел к рассматриваемым в упрощенных производствах (характер дела, волеизъявление сторон и цена иска), категория стоимости или цены иска носит характер основной, что следует как из пояснений законотворцев, так и из логики норм: ранее не ограничиваемое стоимостью истребуемого имущества приказное производство получило такие ограничения. Использование стоимостного критерия как основного может быть обосновано невозможностью казуального регулирования, предусматривающего все виды требований, подлежащих рассмотрению в упрощенных производствах, в зависимости от предмета.

Однако полностью отойти от предметного критерия в определении малоценных исков не представляется возможным. Давно отмечено, что сложность и «ценность» иска определяется далеко не только стоимостью

имущества[1] и зависит от ряда факторов: характер спорного материального правоотношения, значимость дела для участников, имущественное, социальное положение участников. Учитывая эти факторы, представляется целесообразным установление полного перечня исключений – тех категорий дел, которые не могут рассматриваться в упрощенном порядке.

Одной из таких категорий дел являются, на наш взгляд, дела с участием публично-правовых образований в лице их органов. Пункт 5 ч. 3 ст. 232.2 ГПК РФ и ч. 4 ст. 227 АПК РФ в редакции Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451 делают первый шаг в этом направлении, устанавливая, что дела, связанные с обращением взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не подлежат рассмотрению в порядке упрощенного производства. Мы и до изменений в законодательстве отмечали это в процитированной работе, посвящённой проблемам упрощенного производства, но убеждены, что необходимо идти дальше и исключить рассмотрение в порядке упрощенного производства все споры с участием государства в качестве одной из сторон.

Еще авторы Устава гражданского судопроизводства 1864 г. видели принципиальную неприменимость сокращенного порядка рассмотрения к делам казенных управлений (ст. 1289), обосновывая это необходимостью контроля за представителями казны и предотвращением произвола с их стороны[2]. В ст. 211 ГПК РСФСР 1923 г.[3] устанавливалось, что судебный приказ не выдается, если требование было обращено к государственному учреждению или государственному предприятию. Соответственно, исторически первым «противопоказанием» для использования упрощенных

[1] См. например: Шеменева О.Н. Рассмотрение гражданских дел мировыми судьями: проблемы совершенствования процессуальной формы: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 14.

[2] Устав гражданского судопроизводства // Судебные уставы 20 ноября 1864 года: с изложением рассуждений, на коих они основаны: Ч. 1. 2-е изд., доп. СПб.: в типографии 2 отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1867. 763 с.

[3] Постановление ВЦИК от 10 июля 1923 г. «О введении в действие Гражданского Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с «Гражданским Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») // СУ РСФСР. 1923. № 46 – 47. Ст. 478.

производств в спорах с участием государства было обеспечение надлежащей защиты самого государства, что нельзя сбрасывать со счетов и сейчас, учитывая публичные интересы, которые оно призвано отстаивать.

Однако запрет на использование упрощенного производства в делах с участием публично-правовых образований в современных условиях связан не только и даже не столько с необходимостью защиты публичных интересов. Неравное положение субъектов спорных материальных правоотношений, как уже отмечалось выше, создает серьезные препятствия реальной реализации принципа состязательности в таких процессах (в связи с чем и требуется предлагаемая нами система процессуальных правил уравновешивания положения сторон, многие из которых реализуются в рамках очного слушания дела). В этих условиях применение упрощенного порядка, который сам по себе серьезно ограничивает состязательные начала за счет использования только письменных доказательств, отсутствие очного судебного разбирательства означает серьезное снижение возможностей эффективной защиты для «слабой» стороны. Обладающая явно меньшими возможностями по сравнению с представителями власти в получении информации по делу, доказательств такая сторона лишается и возможности лично предстать перед судом и устно отстоять свою правовую позицию.

Характерно, что в Уставе гражданского судопроизводства 1864 года и сокращенный, и собственно упрощенный порядок рассмотрения дела предполагал отказ от предварительных письменных стадий и скорейший переход к очному слушанию дела[1]. З.А. Папулова пишет, что «сокращенное производство являлось действенным механизмом ускорения гражданского процесса, выступало понятной и достаточно простой процедурой для всех сторон по делу, повышало эффективность судебной защиты»[2].

[1] Солохин А.Е. Упрощенные (ускоренные) процедуры рассмотрения дел в гражданском и арбитражном процессе: история, проблемы, перспективы // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 8. С. 135-160.

[2] Папулова З.А. Ускоренные формы рассмотрения дел в гражданском судопроизводстве. М., 2014. С. 36.

Соответственно, в качестве более простого порядка дореволюционные законодатели рассматривали именно устный, а не письменный процесс, что в силу доступности, универсальности, демократичности устной формы нельзя не признать оправданным.

Кроме того, письменная форма общения с судом, не обеспеченная в рамках гражданского процесса, как будет показано ниже, необходимыми средствами своевременного ознакомления сторон с материалами дела, а также сокращенные сроки рассмотрения затрудняют реализацию и всех иных доступных в упрощенном производстве прав. К примеру, как совершенно справедливо отмечает Е.А. Борисова, у стороны, не обладающей соответствующими знаниями и навыками, может вызвать значительные затруднения именно письменное изложение позиции. Это обстоятельство, пожалуй, в самой большой степени скажется на состязательности в случае спора двух изначально неравных субъектов.

Иными словами, дела с участием государства и иных публично-правовых образований по сути своей не могут быть простыми, малоценными и незначительными. Их значимость и сложность определяется характером сталкивающихся интересов, априори неравными возможностями сторон в материальных правоотношениях, отражающимися и на реализации процессуальных правомочий, и требующими существенного вмешательства, контроля со стороны суда за реализацией сторонами их процессуальных прав и обязанностей в ходе очного рассмотрения дела для обеспечения реальной состязательности.

Несомненным преимуществом правового регулирования порядка упрощенного производства в арбитражном процессе, оправдывающим его необходимость и обеспечивающим соблюдение всех принципов процесса в его ходе, является применение информационных технологий. Для ознакомления сторон с материалами дела (всеми вынесенными судом актами и представленными процессуальными документами, доказательствами) в информационной системе суда организуется закрытый кластер, куда в течение

трех дней выкладываются указанные материалы. В первом же определении о переходе к рассмотрению дела в порядке упрощенного производства арбитражный суд указывает данные, необходимые для идентификации сторон, в целях доступа к материалам дела в электронном виде. При этом и само исковое заявление, и все иные документы, доказательства могут быть поданы в суд как в традиционном (бумажном), так и в электронном виде. Лица, участвующие в деле, имеют простую и доступную возможность ознакомления с материалами дела, обеспечивающую реальную состязательность сторон, раскрытие доказательств, представление дополнительных материалов и возражений не «вслепую», а на основе уже имеющихся в деле доказательств. Переоценить значение открытости, прозрачности письменной процедуры упрощенного производства, обеспеченной информатизацией арбитражного процесса, невозможно.

Скупые нормы ГПК РФ лишь определяют обязанность сторон в установленные сроки направить доказательства не только в суд, но и друг другу (ч. 3, 4 ст. 232. 3 ГПК РФ), дополненное ныне общей обязанностью направления противоположной стороне документов до отправки их в суд. Но это правило не становится решением проблемы в случае направления в адрес противоположной стороны не тех документов, которые представляются в суд, или вовсе пустых листов.

Конечно, сохраняется и традиционный способ ознакомления участников процесса с материалами дела, подкрепленный достаточно действенным разъяснением п. 28 Постановления ВС РФ от 18 апреля 2017 г. № 10 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об упрощенном производстве»[1], что в случае отсутствия у суда возможности установить срок,

[1] Постановление Пленума ВС РФ от 18 апреля 2017 г. № 10 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об упрощенном производстве» // Российская газета. 2017. № 88.

необходимый для ознакомления лиц, участвующих в деле, с представленными доказательствами (документами), суд вправе вынести определение о рассмотрении дела по общим правилам искового производства или по правилам производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в связи с необходимостью выяснения дополнительных обстоятельств или исследования дополнительных доказательств. Но и он не способен обеспечить достаточную открытость, прозрачность упрощенного производства, превращающегося в подобие «черного ящика», использование которого несет больше риска, чем выгоды и удобства.

Информатизация гражданского судопроизводства способна во многом повысить эффективность применения упрощенного производства в гражданском процессе, о чем убедительно свидетельствует развитие упрощенного производства в арбитражном процессе после 2012 г. Однако до сих пор все нормативные акты и порядки, утверждаемые судебными органами, касающиеся развития информационных технологий в гражданском процессе, упрощенное производство обходят стороной.

Слабая информационная обеспеченность упрощенного производства в гражданском процессе является очередным препятствием для его применения в спорах с участием государства и иных публично-правовых образований, поскольку общая затрудненность получения информации и доказательств от стороны, наделенной властными полномочиями, будет лишь усугублена отсутствием гарантий доступности даже имеющихся в деле доказательств и иных материалов.

Следующей особенностью упрощенного производства, не позволяющей, на наш взгляд, применять его в делах с участием публично-правовых образований, является принятие по ним решений путем вынесения судом резолютивной части решения (ч. 1 ст. 232.4 ГПК РФ, ч. 1 ст. 229 АПК РФ).

Еще при анализе аналогичного права мирового судьи в литературе со ссылкой на позицию ЕСПЧ, согласно которой справедливое судебное разбирательство предполагает публичный характер рассмотрения дела, обеспечивающий контроль со стороны общественности за деятельностью судебных органов, высказывалось заслуживающее внимания суждение о том, что «осуществление такого контроля становится проблематичным»[1].

В делах с участием государства гласность, открытость судопроизводства, доступность информации о его ходе и результатах приобретает особое значение. Общественный, публичный контроль за осуществлением властных полномочий является одним из главных принципов правового, демократического государства[2], действенным средством предотвращения злоупотреблений и правонарушений в этой сфере. Судебная власть, учитывая характер полномочий и юридическую силу решений, не может являться исключением, в том числе если речь идет о рассмотрении дел с участием органов исполнительной власти. Мы убеждены, что в данном случае средства контроля должны быть обеспечены в полной мере, в противном случае, говорить о надлежащих гарантиях принципа независимости судей не приходится. Необходимость публичного контроля диктуется и характером защищаемых в суде интересов, один из которых – публичный. Очевидно, что общество должно иметь доступ к информации по тем вопросам, которые касаются каждого его члена.

Мотивированное решение суда, дающее полное представление о фактических и правовых основаниях выводов суда, является наиболее информативным, репрезентативным, востребованным и, что наиболее важно, доступным средством публичного контроля. Принятие решений по делам, рассмотренным в упрощенном производстве, путем вынесения лишь резолютивной части решения, таким образом, является серьезным

[1] Тетерина Т.В. Право мирового судьи не составлять мотивированное решение: проблемы реализации // Мировой судья. 2015. № 1. С. 15-19.

[2] См. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2014. С. 68.

препятствием для применения этого производства в делах с участием публично-правовых образований.

Одним из наиболее спорных решений законодателя в рамках упрощенных производств в цивилистическом процессе является придание им всеинстанционного характера. Приведенная ниже критика таких положений относится в равной степени ко всем категориям дел, однако для дел с участием государства имеет особое значение, ибо нерешенные проблемы обеспечения реальной состязательности в этих спорах в первой инстанции оказываются усугубленными в инстанциях вышестоящих (ч. 1 ст. 335.1, ст. 379.5 ГПК РФ, ч. 1 ст. 272.1, ст. 288.2 АПК РФ)[1].

Как уже отмечалось, на этапе введения новеллы обосновывались необходимостью обеспечить быструю и эффективную защиту интересов управомоченного лица, исходя из природы дел, рассматриваемых в рамках указанных процедур, что соответствует принципу законности и способствует реализации принципа процессуальной экономии. Кроме того, предполагалось, что изменения повысят доступность правосудия и позволят сократить материальные и временные издержки лиц, обращающихся в проверочные инстанции по таким делам. Авторы проекта полагали, что названные лица не лишаются права быть выслушанными в суде, поскольку они наделяются возможностью направить в суд свои письменные объяснения по делу, которые будут учитываться при рассмотрении соответствующей жалобы, поскольку судья-докладчик излагает наряду с обстоятельствами дела, содержанием судебных постановлений, принятых по делу, доводами жалобы, также и содержание поступивших письменных объяснений по делу. Более того, с учетом характера и сложности разрешаемого вопроса, а также доводов соответствующей жалобы, представления и возражений относительно них суд может вызвать лиц, участвующих в деле, в судебное заседание.

[1] Смагина Е.С. Проблемы упрощенного производства в гражданском процессе. Указ. соч. С. 57-63.

Законотворцы не случайно тратили столько усилий на обоснование упрощения процедуры обжалования судебных актов. Возможность обжалования судебных актов, их проверки вышестоящим судом путем либо повторного рассмотрения дела (апелляция), либо путем проверки их законности (кассация) является неотъемлемой составляющей права на судебную защиту. И до рассматриваемых изменений обжалование и проверка предполагала неотъемлемое право лиц предстать перед судом вышестоящей инстанции, обосновать свою позицию с целью добиться исправления судебной ошибки (за исключением порядка рассмотрения частных жалоб).

Ныне, получив решение, принятое в упрощенном порядке, без его участия в деле, лицо, по общему правилу, лишается возможности появиться и в суде вышестоящей инстанции даже при наличии соответствующего ходатайства о вызове, сложности дела и иных обстоятельств. Участие такого лица в деле полностью оставляется на усмотрение вышестоящего суда. То есть процесс может пройти полностью «заочно», без присутствия в судебном заседании. Учитывая недостаточно четкое и последовательное регулирование упрощенного производства в первой инстанции, создающее препятствия в доведении до суда правовой позиции стороны, в ознакомлении с правовой позицией и доказательствами процессуального соперника, возможности злоупотреблений заинтересованных лиц, решительный отказ от очного слушания дела в апелляционной и кассационной инстанции представляется, по меньшей мере, спорным решением. Лицу должна быть обеспечена хотя бы одна возможность лично предстать перед судом и защитить свои права, причем не в форме возможности, а именно долженствования для суда вызвать это лицо и обеспечить ему присутствие в судебном заседании. Добиться упрощения и ускорения процесса в вышестоящих инстанциях по данным категориям дел можно было бы вполне традиционным способом: указать на

обязанность суда уведомить лиц о времени и месте судебного разбирательства, а в случае их неявки – рассмотреть дело в их отсутствие[1].

Мы предвидим возражения относительно последовательности в решении вопроса об упрощении судопроизводства во всех инстанциях, однако для этого требуется надлежащее обеспечение реализации всех процессуальных прав, прозрачности, доступности упрощенного производства в суде первой инстанции.

Таким образом, описанные общие проблемы упрощенного производства наиболее остро проявляются в отношении дел с участием государства. Неприменимость упрощенного производства в таких делах диктуется необходимостью всемерного усиления в производстве по ним состязательных начал, к чему упрощенное производство оказывается не приспособленным априори, по сути своих «секвестрированных» правил, в которых эта состязательность в значительной степени и проявляется.

2.6. Обжалование судебных постановлений по делам с участием государства

Регулирование ряда судоустройственных и процедурных составляющих пересмотра дела и проверки решения судом апелляционной, кассационной и надзорной инстанций имеет специфическое значение для дел с участием государства, затрагивающих публичные интересы. Это значение определяется обеспечением надлежащего контроля судов вышестоящих инстанций за законностью и обоснованностью решений по делам с участием субъектов,

[1] Смагина Е.С. Проблемы упрощенного производства в гражданском процессе. Указ. соч. С. 57-63.

наделенных властными полномочиями; контроля, гарантирующего реализацию всех существующих и предлагаемых средств обеспечения реальной состязательности в судопроизводстве с участием такого субъекта.

Одним из основных признаков апелляции является передача дела на рассмотрение вышестоящего суда[1]. Это так называемый деволютивный (возвратный) эффект апелляции (effect devolutif), который состоит в перенесении дела, разрешенного судом первой инстанции, на рассмотрение суда апелляционной инстанции с тем, что при пересмотре дела в апелляционной инстанции вновь рассматриваются как вопросы факта, так и вопросы права[2]. В книге «Гражданский процесс в социалистических странах – членах СЭВ» указывается, что деволютивное действие апелляции проявляется в том, что обжалованный вопрос разрешается всегда судом второй инстанции[3].

Как мы писали ранее при рассмотрении непосредственно этой проблематики: «Суть и значение названного признака определяется двумя обстоятельствами. Во-первых, проверка решения и пересмотр дела должны осуществляться судьями, обладающими более высокой квалификацией и более продолжительным опытом работы, что соответствует стоящей перед всеми процедурами пересмотра цели исправления судебной ошибки и принятия судебного акта, немедленно вступающего в силу. Во-вторых, реализация проверочной функции наилучшим образом может быть обеспечена в условиях отделенности (организационной и территориальной) вышестоящих судов от судов первой инстанции. Это создает дополнительные гарантии независимости судей, исключая влияние на них местных органов власти, устраняет рассмотрение дела в разных инстанциях одним и тем же

[1] См.: Борисова Е.А. Апелляция в гражданском (арбитражном) процессе. М., 2000. С. 58; Смагина Е.С. Апелляционное производство в гражданском процессе. М., 2007. С. 50-51.

[2] Кейлин А.Д. Судоустройство и гражданский процесс капиталистических государств: Гражданский процесс. Ч. 2. М., 1958. С. 265.

[3] Гражданский процесс в социалистических странах – членах СЭВ / под ред. А. Добровольского, Л. Неваи. Ч. 3. М., 1978. С. 362.

судом, что, соответственно, повышает объективность пересмотра судебных актов»[1].

Современные законодатели и правоприменители столкнулись с необходимостью решения весьма острой в тот период проблемы отделения апелляционных инстанций арбитражных судов в 2002–2004 г. Обоснованная критика, звучавшая в адрес действовавшей системы, когда арбитражный суд первой инстанции находился в одном здании, «под одной крышей» с судом апелляционной инстанции, привела к внесению изменений в Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»[2], которыми было предусмотрено создание самостоятельного звена арбитражных судов – арбитражных апелляционных судов, организованных по окружному принципу и охватывающих несколько субъектов Федерации.

В теории (применительно к ранее действовавшему законодательству) предлагалось несколько вариантов решения той же проблемы в судах общей юрисдикции. Так, Е.А. Борисова считала удобным для российского гражданского судопроизводства существование в качестве судов апелляционной инстанции одновременно окружных судов (при этом судебные округа не совпадают с административно-территориальным и национально-государственным делением Российской Федерации) и вышестоящих судов соответствующего административно-территориального деления[3]. Нами предлагалось создание нескольких апелляционных судов на территории одного субъекта Российской Федерации, распространяющих свою юрисдикцию на несколько административно-территориальных образований и,

[1] Смагина Е.С. Создание апелляционных судов общей юрисдикции: соотношение судоустройственных и судопроизводственных новелл // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 10. С. 43-47.

[2] Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589; 2022. № 16. Ст. 2592.

[3] Борисова Е.А. Апелляция в гражданском (арбитражном) процессе. М., 2000. С. 86.

соответственно, на население, проживающее на их территории[1]. Однако долгое время идея более последовательного отделения инстанций в судах общей юрисдикции не была востребована.

Кардинальные и приветствуемые нами изменения наметились лишь в конце 2016 г., когда стало известно о готовящемся проекте судоустройственных изменений, предложенном Председателем ВС РФ. В.М. Лебедев указал на необходимость создания отдельных девяти кассационных и пяти апелляционных судов в округах, которые будут иметь межрегиональный характер. Такая реформа, по мнению В.М. Лебедева, поспособствует объективности рассмотрения дел, а также повышению независимости судов – межрегиональный характер сделает их менее подверженными давлению со стороны администрации субъектов страны. Кроме того, Председатель ВС РФ сказал, что такое разделение исключит «двойное» обжалование в одном и том же суде, как это происходит сейчас: «Сейчас в областной и равный ему суд обжалуются решения районных судов и затем в кассационном порядке обжалуют в тот же суд. Да, инстанции разные, но суд-то – один коллектив, – поясняет Вячеслав Лебедев. – Поэтому резонно каждую инстанцию разделить, чтобы она была самостоятельной»[2].

В связи с принятием Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные Федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции», в Российской Федерации создано девять кассационных судов общей юрисдикции и пять апелляционных судов общей юрисдикции. Кассационный

[1] Смагина Е.С. Апелляционное производство в гражданском процессе. М., 2007. С. 95-97.

[2] См.: Лебедев: в системе СОЮ появятся кассационные и апелляционные суды округов // URL: http://pravo.ru/news/view/135456/ (дата обращения: 12.07.2021); Верховный суд предложил создать несколько отдельных апелляционных судов // URL: https://rg.ru/2016/11/10/verhovnyj-sud-predlozhil-sozdat-neskolko-otdelnyh-apelliacionnyh-sudov.html (дата обращения: 12.07.2021).

суд общей юрисдикции является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного кассационного округа федеральным судам общей юрисдикции и мировым судьям, если иное не установлено федеральным конституционным законом. Апелляционный суд общей юрисдикции является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного апелляционного округа верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, суду автономной области, судам автономных округов, если иное не установлено федеральным конституционным законом. То есть Президиумы судов уровня субъекта РФ в качестве судов кассационной инстанции заменены вновь созданными кассационными судами; апелляционные суды стали апелляционной инстанцией по отношению к судам уровня субъектов РФ.

Пересмотр дел судьями более высокой квалификации и максимально отдаленными от влияния региональных властей, безусловно, будет способствовать укреплению авторитета судебной власти, повышению качества судебных актов по всем без исключения делам. Но, позволим себе утверждать, что для дел с участием публично-правовых образований это особенно необходимо. Избежать региональной тенденциозности в таких делах означает обеспечить на совершенно ином уровне как независимость судей, так и гарантии законного, обоснованного и справедливого разбирательства, прежде всего, для «слабой» стороны в споре. Кроме того, такие дела в силу характера сталкивающихся в них интересов, как правило, сложны и требуют большего профессионализма судей вышестоящего суда при исправлении судебной ошибки. Судебная практика по известному делу, прошедшему все нижестоящие инстанции, в которых не нашлось подтверждения наличию интереса неопределенного круга лиц при аттестации рабочих мест на предприятии, убедительно об этом свидетельствует[1].

[1] Определение ВС РФ от 19 ноября 2009 г. № 8-Впр09-9. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2022).

Среди судопроизводственных особенностей апелляционного, кассационного и надзорного производства, оказывающих непосредственное влияние на решение задач правосудия по делам с участием публично-правовых образований, следует отметить:

– возможность подачи жалобы, представления прокурора и прилагаемых к ним документов в электронном виде как средство повышения эффективности защиты, сокращения сроков рассмотрения дела вышестоящими судами;

– возможность повторного рассмотрения дела по существу в суде апелляционной инстанции в порядке полной или неполной апелляции;

– отсутствие, по общему правилу, у суда апелляционной инстанции полномочия вернуть дело на новое рассмотрение, что также благоприятно влияет на сроки и качество рассмотрения дела;

– наличие у суда надзорной инстанции полномочия отменить или изменить решение по основанию нарушения прав и законных интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов, что, с одной стороны, подтверждает особую значимость данного предмета защиты, с другой – гарантирует ее на высоком уровне.

Применительно к положениям ГПК РФ относительно извещения органов власти (ч. 2.1. ст. 113 ГПК РФ) и аналогичным положениям АПК РФ считаем необходимым уточнить, что правило о переходе к рассмотрению дела в порядке производства в суде первой инстанции (полной апелляции) в связи с рассмотрением дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, не должно распространяться на случаи, когда соответствующий орган несвоевременно заявил ходатайство об отсутствии у него технической возможности отслеживания информации по делу и направлении ему судебных извещений и вызовов без использования информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (абз. 3 ч. 2.1. ст. 113 ГПК РФ). Кроме того, полагаем, что представление дополнительных доказательств

чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств, препятствовавших выполнению обязанности отслеживать информацию по делу (абз. 2 ч. 2.1. ст. 113 ГПК РФ, ч. 6 ст. 121 АПК РФ), должно быть ограничено случаями невозможности представления их в первую инстанцию по независящим от лица причинам.

Иные судопроизводственные изменения, в том числе связанные с образованием отдельных апелляционных и кассационных судов, в делах с участием государства могли бы коснуться расширения оснований перехода к полной апелляции, а также выхода за пределы доводов кассационной жалобы в интересах законности при установлении вышестоящей судебной инстанцией искажения действительного государственного интереса.

Таким образом, потенциально высокая опасность влияния региональных и местных властей на отправление правосудия требует создания дополнительных правовых гарантий независимости судей и состязательности сторон в таких делах не в меньшей степени на уровне проверочных инстанций. Судоустройственные изменения, связанные с созданием отдельных апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции, способствуют повышению эффективности правосудия в проверочных инстанциях только в совокупности с судопроизводственными изменениями. Образование указанных судов, обладающих компетенцией только по одной инстанции, имеет особое значение для защиты законного государственного интереса, поскольку предполагает наличие возможности коллегиального рассмотрения дел, применения начал полной апелляции, а также выхода за пределы доводов кассационной жалобы в интересах законности, в частности, при установлении вышестоящей судебной инстанцией искажения действительного государственного интереса.

Особенности подлежащего защите интереса, права не могут не сказываться на особенностях их судебной защиты. Разумная дифференциация процессуальных норм в зависимости от потребностей и возможностей определенных субъектов материальных и гражданских процессуальных

правоотношений способна обеспечить суд и заинтересованных лиц оптимальными средствами достижения целей и решения задач правосудия и в целом определить вектор развития процесса по пути укрепления основ состязательности.

ГЛАВА 3. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ДЕЛ С УЧАСТИЕМ ГОСУДАРСТВА

3.1. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел, возникающих из вещных правоотношений с участием государства

3.1.1. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел об истребовании государственного имущества из чужого незаконного владения

Анализ судебной практики рассмотрения отдельных категорий дел с участием государства иллюстрирует потребность создания системы процессуальных норм, отражающих самостоятельность защищаемого государством интереса, как закрепленного, так и не закрепленного в субъективных правах, непосредственное участие государства в процессе. Процедуры такого рассмотрения, сложившиеся в советские времена или вновь сформированные, при отсутствии системного подхода к участию государства в цивилистическом процессе отличаются недостаточной приспособленностью

для организации действительно состязательного, открытого и равного процесса при столкновении частного и публичного интереса. Правоприменительная практика, руководствующаяся неоднозначными нормами, тяготеет к укоренившимся представлениям, приоритетам и презумпциям, действующим отнюдь не в пользу частных лиц.

Дела с участием государства разделены нами на две группы, исходя из общепринятой классификации имущественных правоотношений, на вещные и обязательственные. Это позволит рассмотреть защиту государственных интересов в двух основных сферах гражданского оборота на примерах наиболее типичных и репрезентативных категорий дел.

Истребование имущества из чужого незаконного владения – имеющий наибольшее распространение и эффективность способ защиты вещных прав любых участников гражданского оборота. Не составляют исключения и публично-правовые образования. Особенности и сложности рассмотрения виндикационных исков с участием публично-правового образования как в качестве истца, так и в качестве ответчика продиктованы не столько характеристиками субъектов (наличие властных полномочий у одной из сторон, неравные ресурсные возможности), сколько объектом иска, составляющим экономическую основу удовлетворения публичных интересов.

Провозглашенное Конституцией РФ признание и равная защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8) не вполне последовательно отражается в отраслевом законодательстве, и вполне непоследовательно – в судебной практике. Нельзя сбрасывать со счетов и историческую инертность, прочно укоренившееся представление о приоритете государственной собственности. Совокупность этих факторов дает основания для дискуссии о сохранении и на современном этапе презумпции государственной собственности на объекты недвижимости и, прежде всего, на землю, подкрепляемой положениями п. 2 ст. 214 ГК РФ, согласно которому земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в

собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

Справедливая критика установления подобной презумпции с заключением о том, что она представляет собой устаревшую и не соответствующую современным условиям декларацию, подлежащую скорейшей отмене[1], сталкивается с пониманием земли как особо ценного природного ресурса, используемого и охраняемого в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции). Обоснованно в трактовке КС РФ земля понимается в двух значениях: как публичное достояние многонационального народа России[2] и как особого рода объект гражданских прав – недвижимость[3].

Уникальные свойства земли определяют необходимость поиска баланса частных и публичных интересов при реализации права собственности на землю. Даже противники презумпции признают сложность ее механической отмены: «…периодически будут возникать ситуации, когда кто-то занял ценный земельный участок (например, на особо охраняемой территории) и даже получил, пусть и сомнительные, документы о правах на него. Общественность будет возмущена и потребует изъять у него эту землю,

[1] См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. М., 2007. С. 592. Цит. по: Иванов А.А. О презумпции права государственной собственности на землю в России // Закон. 2016. № 6. С. 35-41; Синицын С.А. Презумпция государственной собственности на объекты недвижимости и последствия ее применения в судебной практике // Адвокат. 2014. 12. С. 20-27.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.

[3] 4. Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2000 г. № 133-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Волгоградской областной Думы о проверке конституционности пункта 1 и абзаца второго пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации». Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020).

однако при отсутствии презумпции права государственной собственности, допустим, это нельзя будет сделать. Как быть?»[1].

Если для науки диалектика государственной собственности на землю сложна, то для судебной практики – отнюдь, более того, презумпция тут имеет тенденцию распространяться и на иную недвижимость.

В решениях судов по виндикационным искам можно заметить, как минимум, два направления «поддержки» неприкосновенности государственной собственности на землю и иную недвижимость.

Первое связано с распределением бремени доказывания. Истцом по виндикационному иску должно быть доказано право собственности на имущество, находящееся во владении ответчика (п. 36 Постановление Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»[2]). Это непреложное правило либо завуалировано путем облегчения бремени доказывания, либо прямо изменяется судами в свете фактического действия презумпции государственной собственности.

Так, Коллегия по экономическим спорам ВС РФ в Определении от 16 июня 2016 г. № 306-ЭС16-6099 согласилась с постановлением кассационной инстанции, отменившим акты судов первой и апелляционной инстанции об отказе в иске, в связи с тем, что «истец (Администрация городского округа – город Волжский) не представил в материалы дела доказательств отнесения спорного земельного участка к землям, право государственной собственности на которые не разграничено; у Администрации отсутствует право на обращение с настоящим иском; истец не оспорил правоустанавливающие документы, на основании которых зарегистрировано право собственности

[1] Иванов А.А. О презумпции права государственной собственности на землю в России. Указ. соч. С. 35-41.

[2] Постановление Пленума ВС РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. 2010. № 109.

ответчика». При этом ВС РФ и суд округа, как будто не замечая ссылку нижестоящих судов на недоказанность наличия права собственности у города Волжский, повторяют, но почему-то не применяют совершенно верное правило, воплощенное в отмененных решениях первой и апелляционной инстанции: «Администрация, осуществляющая распоряжение земельными участками, право государственной собственности на которые не разграничено, вправе обратиться с виндикационным иском в суд, в рамках которого подлежит установлению принадлежность спорного участка к частной или публичной собственности и основания возникновения права собственности ответчика на спорный участок».

В другом деле у ВС РФ не вызвало нареканий такое сочетание выводов нижестоящих судов: «Суд первой инстанции удовлетворил иск в части требования о виндикации спорного участка и отказал в иске в части требований о признании права собственности Российской Федерации на спорный участок и о признании отсутствующим зарегистрированного права собственности ответчика на данный участок исходя из следующего». Возможно, вышестоящий суд видит основания для признания иной формы собственности, например муниципальной, на спорное имущество? Но нет. В итоге, решения нижестоящих судов отменяются лишь по причине того, что истец (Росимущество) не предъявил совместно с виндикационным иск о сносе самовольной постройки, расположенной на участке, либо иск о признании права собственности на постройку (Определение от 19 ноября 2015 г. по делу № 308-ЭС15-8731).

Пожалуй, наиболее очевидное подтверждение существования презумпции государственной собственности на землю можно обнаружить в решениях судов по известному делу против ДОСААФ. Игнорируя заявляемые во всех инстанциях доводы ответчика о недоказанности истцом своего права собственности, Коллегия по экономическим спорам ВС РФ вполне «самостоятельно» обосновывает право федеральной собственности на спорный участок ссылками исключительно на нормативные акты, дополняя и

без того обширную аргументацию нижестоящих судов (Определение от 30 мая 2017 г. № 309-ЭС17-5369). Таким образом, право собственности государства на землю прямо связывается исключительно с положениями законов, презюмируется.

Для сравнения, в делах о виндикации имущества у государства или иных делах, связанных с признанием и защитой вещных прав, где ответчиком выступает уже само государство, бремя доказывания наличия права строжайшим образом закрепляется за истцом. Со стороны ответчика же не требуется особых усилий для его опровержения. Так, в Определении от 17 сентября 2015 г. № 307-ЭС15-12585 ВС РФ указал, что нижестоящие суды отказали юридическому лицу в удовлетворении виндикационного иска к государству правомерно, так как «незаконность владения ответчиком спорным имуществом не доказана истцом, поскольку зарегистрированное право собственности Российской Федерации не оспорено в надлежащем порядке».

Второе направление действия судебной практики, демонстрирующее наличие презумпции государственной собственности на недвижимость, – отношение к пропуску государством срока исковой давности по искам об истребовании имущества из чужого незаконного владения.

В Определении от 23 января 2015 г. по делу № 307-ЭС14-241 Коллегия по экономическим спорам ВС РФ упоминает, что «отказывая в удовлетворении иска, суды исходили из того, что учреждением пропущен срок исковой давности по виндикационному требованию». Внимание этому безусловному основанию для отказа в удовлетворении иска более не уделяется, и кассационная жалоба Министерства обороны Российской Федерации и федерального государственного казенного учреждения «Северо-Кавказское территориальное управление имущественных отношений» Министерства обороны Российской Федерации на решения об отказе в виндикационном иске удовлетворяется.

Обе обозначившиеся на практике тенденции, несмотря на негативную их оценку, указывают пути решения проблемы. В сложившейся ситуации, когда ни отмена, ни сохранение презумпции не способны в полной мере обеспечить соблюдение всех групп интересов, и частных, и публичных, наиболее приемлемым решением было бы одновременное открытое признание презумпции и жесткое ограничение ее действия. Декларирование равенства на бумаге и полное игнорирование его на практике способно принести меньше пользы, чем «выведение презумпции из тени», отказ от лицемерного отрицания ее существования и поиск путей закрепления ее в правовом поле в объеме, необходимом для реализации интересов и граждан, и государства.

Полагаем, что эффективного ограничения действия приоритета государственной собственности можно добиться путем установления более длительного срока исковой давности в вещных правоотношениях с государством. Для подтверждения этого подробнее остановимся на единственном существующем в настоящее время примере исключений из действия общих правил об исковой давности в этой области. Пример относится к обязательственным правоотношениям, однако применяемые критерии установления особых правил распространяются и на вещные правоотношения.

В настоящее время исковая давность применяется к правоотношениям с участием государства на равных основаниях с правоотношениями, имеющими иной субъектный состав. Единственным исключением являлись до недавнего времени положения п. 4 ст. 93.4 БК РФ, устанавливавшие, что исковая давность не распространяется на требования Российской Федерации, возникшие в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств.

История вопроса применения исковой давности в отношениях бюджетного кредитования весьма репрезентативна в свете обозначенных нами проблем. Изначальная полемика развернулась в ходе подготовки и обсуждения проекта Постановления Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах

применения Бюджетного кодекса Российской Федерации», в ходе которой были высказаны две противоположные точки зрения о рассмотрении отношений по бюджетному кредитованию как исключительно гражданско-правовых и, соответственно, распространению на них общего срока исковой давности, и об отнесении этих отношений к публично-правовым, административным.

Окончательная редакция п.9 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения Бюджетного кодекса Российской Федерации» восприняла первую из приведенных позиций, в то время как законодатель в Федеральном законе от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ согласился со второй, установив, что исковая давность не распространяется на отношения по бюджетному кредитованию. Авторами, отстаивавшими публично-правовую природу указанных правоотношений, со ссылкой на Постановление КС РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П, приводились заслуживающие внимания аргументы о том, что публичный характер бюджетно-правового регулирования не исключает в то же время применения к бюджетным отношениям положений гражданского законодательства в случаях, прямо предусмотренных законом. Такое применение при этом ограничивается стадией заключения договора о предоставлении бюджетного кредита. В дальнейшем же организация становится участником бюджетного процесса как получатель бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год (ст. 162 БК РФ) и приобретает соответствующие права и обязанности, предусмотренные ст. 163 БК РФ, носящие бюджетно-финансовый, публично-правовой характер[1].

Активность ВАС РФ в отстаивании противоположной позиции выразилась в направлении в КС РФ запроса о соответствии Конституции Российской Федерации положений п. 4 ст. 93.4 БК РФ, в котором обосновывалась обязательность применения исковой давности для

[1] Дорофеев М.В., Старосельский А.С. О новом порядке исчисления сроков исковой давности в бюджетных правоотношениях // Арбитражные споры. 2007. № 3. С. 28-35.

бюджетных требований государства с целью обеспечения правовой определенности и стабильности гражданского оборота, равенства его участников и содействия в отправлении правосудия при исследовании доказательств. Итогом конституционной проверки стало Постановление КС РФ от 20 июля 2011 г. № 20-П, которым положения указанной статьи БК РФ были признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку «установленное ими специальное регулирование сроков исковой давности применительно к требованиям Российской Федерации по обязательствам, возникшим в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, обусловлено особым характером данной категории правоотношений, предметом которых являются публичные финансы, выделяемые для поддержки отраслей экономики, субъектов и объектов экономической деятельности, отнесенных в установленном порядке к приоритетам государственной социально-экономической политики, т.е. для удовлетворения государством, выполняющим свою регулятивную функцию, публично значимого интереса, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти законоположения не предполагают установления неограниченного по времени срока исковой давности применительно к указанным требованиям».

Одновременно федеральному законодателю было указано на необходимость установить конкретный временной предел для увеличенного срока исковой давности, предусмотренного п. 4 ст. 93.4 БК РФ. Как справедливо отмечается в особом мнении судьи Г.А. Гаджиева, в данном случае КС РФ фактически изменил положения, ранее подробно изложенные им в Определении от 19 мая 2009 г. № 596-О-О.

Указанное Постановление КС РФ вызвало новый виток дискуссии. В подтверждение публично-правовой природы отношений по бюджетному кредитованию приводились доводы (что характерно, содержащиеся в самом упомянутом Постановлении КС РФ) о социальной направленности

бюджетных кредитов, выделяемых с целью поддержки определенной отрасли, являющейся стратегической или значимой для обеспечения безопасности государства, либо субъекта хозяйственной деятельности, имеющего большое экономическое или социальное значение, либо объекта, сбой в функционировании которого может породить неблагоприятные последствия; об особых методах финансового контроля за соблюдением финансовой дисциплины получателями бюджетных средств (ст. 284, 284.1 БК РФ). В итоге констатировался факт «симбиоза» методов правового регулирования бюджетного кредитования, при котором, однако, диспозитивный метод носит условный характер и его действие имеет специфические особенности, обусловленные приоритетом публичных интересов[1].

Так, Ю. Романец указывает, что принцип правовой определенности в случае с нераспространением исковой давности на отношения, связанные с государственным кредитованием, не может пострадать, ибо бюджетные требования не имеют диспозитивности, свойственной отношениям частных лиц, иначе говоря, определенность здесь присутствует безусловно, поскольку государственные органы не наделены правом «прощать» должников[2]. «Уполномоченные государственные органы, – пишет Ю.А. Крохина, – представляющие государство в кредитных правоотношениях, обязаны предпринять все предусмотренные законодательством меры по взысканию задолженности»[3].

Следует согласиться с критикой и чисто процессуального аспекта установления срока исковой давности в обозначенных отношениях – утрата, искажение доказательственной базы. Утрата доказательственной базы в наибольшей степени опасна для отношений, подтверждаемых свидетельскими

[1] См: Богданова А.В. Государственный кредит: публично-правовые отношения, оформленные гражданско-правовым договором // Право и экономика. 2012. № 12. С. 59-65.

[2] См.: Романец Ю. Правовая определенность или безнаказанность? // ЭЖ-Юрист. 2011. № 49. С. 6-7.

[3] См.: Крохина Ю.А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия // Финансовое право. 2003. № 2. С. 33-38.

показаниями, в то время как экономические правоотношения оформляются в основном письменными документами[1].

Своеобразным компромиссным итогом развития ситуации стала действующая редакция п. 4 ст. 93.4 БК РФ, введенная ФЗ от 12 ноября 2012 г. № 189-ФЗ, который установил пятилетний срок исковой давности в отношении требований, связанных с бюджетным кредитованием.

Казалось бы, частный вопрос о применении срока исковой давности в отношениях по бюджетному кредитованию, который мы позволили себе осветить столь подробно, еще раз свидетельствует о серьезной системной проблеме определения характера имущественных правоотношений с участием государства. Очевидно, что ни у ученых, ни у правоприменителей, ни у самого законодателя нет четкого представления о данном вопросе, что выражается в бесконечном поиске компромисса на негодных основаниях – признании неравного равным.

Исходя из вышеизложенного, полагаем, что необходимый баланс частных и публичных интересов в области защиты вещных прав государства и иных публично-правовых образований, в частности, при истребовании имущества из чужого незаконного владения, может быть достигнут путем установления более продолжительного[2] срока исковой давности по виндикационным искам таких субъектов в отношении земли и других природных ресурсов – в первую очередь, а также, возможно, и иного имущества, кроме того, которое может находиться исключительно в государственной или муниципальной собственности. Такой срок должен быть меньше срока приобретательной давности для того, чтобы, с одной стороны, позволить гражданам приобрести имущество, которое не нужно его хозяину, бесхозно, теряет свои ценные свойства, а с другой – стимулировать органы

[1] См.: Романец Ю. Указ. соч.

[2] Аналогичные предложения можно встретить в литературе: Иванов А.А. О презумпции права государственной собственности на землю в России. Указ. соч. С. 35-41.

власти к активному мониторингу бесхозяйного имущества, постановке его на учет и признании прав, о чем подробнее речь пойдет ниже.

Иной подход требуется в отношении земли и иного имущества, которое может находиться исключительно в государственной или муниципальной собственности в силу прямого указания закона. Исходя из предназначения такого имущества, не без оснований называемого «национальным достоянием (общенародной ценностью)»[1], для удовлетворения публичных интересов, интересов всего народа следует абсолютно четко, безбоязненно обозначить не только особенности состава[2], оснований возникновения, осуществления права на него, но и приоритет защиты этой части государственной или муниципальной собственности. Традиционные цели установления срока исковой давности в отношении имущества, которое может находиться исключительно в государственной или муниципальной собственности, – установление определенности гражданско-правовых отношений, связи их участников, актуальности правоотношения, сохранности (наличия) объекта правоотношений и собственно наличие доказательств[3] – теряют свой смысл.

Прежде всего, правовая определенность в отношениях государственной или муниципальной собственности наличествует с самого начала и не ограничена временем в гораздо большей степени, чем в упомянутых

---

[1] См.: Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права // Налоги. 2012. № 3. С. 29-35.

[2] Тематика и объем настоящей работы не позволяют углубиться в рассмотрение вопроса о составе имущества, которое может находиться исключительно в государственной собственности, однако следует упомянуть, что действующее нормативное регулирование данного вопроса характеризуется разрозненностью и отсутствием единого акта, устанавливающего конкретный перечень имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. П. 11 ст. 154 ФЗ от 22.08.2004г. № 122-ФЗ определяет такой перечень в самом общем виде, отсылая к соответствующим нормативным правовым актам. Так, к объектам, которые могут относиться к собственности только государства, относятся недра, лесной фонд, водные ресурсы, ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны, объекты исторического и культурного наследия федерального значения, железные дороги, атомные электростанции и иное имущество.

[3] Подробнее о целях установления исковой давности в виндикационных исках см.: Моргунов С.В. Виндикация в гражданском праве. Теория. Проблемы. Практика. М., 2006. 301 с.

отношениях бюджетного кредитования. Это происходит благодаря специфике вещно-правовых отношений самих по себе, которые, в отличие от обязательственных, более статичны, не зависят от исполнения или неисполнения сторонами обязанностей по договору и, соответственно, носят потенциально менее спорный характер, а также благодаря специфике объекта таких правоотношений. Объекты, которые могут находиться только в государственной, муниципальной собственности, определены законом императивно, нахождение их в собственности иных лиц совершенно исключено, что не дает основанных на праве ожиданий, не предполагает даже заблуждений относительно приобретения права собственности на эти объекты у иных лиц. Отсутствует, соответственно, связь между сроком исковой давности и сроком давности владения, позволяющая ставить вопрос о приобретении владельцем права собственности на такой объект.

Вопрос об утрате актуальности правоотношения применительно к исключительно государственной, муниципальной собственности тоже не может ставиться исходя из неоднократно упомянутого целевого предназначения соответствующих объектов, ведь необходимость их для удовлетворения социально значимых, стратегических интересов всего общества будет сохраняться, пока они существуют. Само существование, наличие, неизменность объекта как основание установления срока исковой давности в отношении объектов государственной или муниципальной собственности менее актуальны в отношении природных объектов и более – в отношении иных. Однако тут не следует забывать, что установление исключительной государственной либо муниципальной собственности на них и имеет одной из ведущих целей обеспечение их сохранности, в том числе для будущих поколений.

И наконец, возможность со временем утраты доказательств по виндикационным искам в отношении такой собственности также наименее вероятна, поскольку указанные объекты подвергаются как минимум двум уровням учета – в реестрах государственного или муниципального

имущества[1] и в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Исходя из изложенного, представляется необходимым установление особых правил виндикации объектов, которые могут находиться исключительно в государственной или муниципальной собственности, включающих их неограниченную виндикацию при незаконном выбытии из собственности публично-правового образования, а также нераспространение на такие иски срока исковой давности. Безусловно, это потребует детального закрепления перечня имущества, находящегося в исключительной собственности государства, муниципальных образований, четкого отделения его от иного государственного, муниципального имущества.

3.1.2. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел о наследовании государством выморочного имущества

К еще одной категории дел, связанных с приобретением государством права собственности, привлекающей внимание по причине социальной значимости, непосредственного участия государства и острого противопоставления частных и публичных интересов, относятся дела о наследовании государством выморочного имущества.

В России, как и в Германии, Испании, Италии, Швейцарии, «приобретение государством выморочного имущества рассматривается как наследование, т.е. производный способ приобретения прав собственности в

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» (в ред. от 25 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2007. № 34. Ст. 4237; 2022. № 2. Ст. 515.

порядке универсального правопреемства»[1]. В противоположность этому, в Англии, США, Франции государство приобретает выморочное имущество как бесхозяйное без каких-либо обременений, следовательно, имеет место первоначальный способ приобретения собственности[2]. Первый подход, как отмечают исследователи, демонстрирует социальную ответственность государства в принятии выморочного имущества, проявляющуюся в том, что оно не вправе отказаться от принятия наследства и, соответственно, не может отказаться и от выплаты долгов наследодателя[3].

Несмотря на длительную историю[4] и разработанность теоретических институтов наследования государством выморочного имущества, отраженную в общих нормах ст. 1151, 1152 ГК РФ, специальные нормы, последовательно и однозначно регулирующие порядок оформления, принятия, учета наследственного имущества и перехода прав к публично-правовым образованиям, отсутствуют, что предсказуемо влечет правоприменительные проблемы в области защиты прав кредиторов наследодателя.

В настоящее время не принят предусмотренный нормами ГК РФ специальный закон, регламентирующий процедуру наследования выморочного имущества, а ряд актов советского периода, устанавливающих полномочия органов по учету, оценке и реализации конфискованного, бесхозяйного имущества, имущества, перешедшего по праву наследования к государству (Постановление Совмина СССР от 29 июня 1984 г. № 683 «Об утверждении Положения о порядке учета, оценки и реализации конфискованного, бесхозяйного имущества, имущества, перешедшего по

---

[1] Закиров Р.Ю., Гришина Я.С., Махмутова М.М. Наследственное право: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2009. С. 139.

[2] Закиров Р.Ю., Гришина Я.С., Махмутова М.М. Наследственное право: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2009. С. 140.

[3] Панфилло Е.А. Институт выморочного имущества: проблема определения оптимального правопреемника // Наследственное право. 2012. № 3. С. 10; Демичев А.А. Наследование выморочного имущества в советской и современной России: тенденции и перспективы // Наследственное право. 2015. № 3. С. 29-33.

[4] См., например: Шилохвост О.Ю. О порядке наследования выморочного имущества по Своду законов гражданских (т. X ч. 1) / в кн. «Актуальные вопросы наследственного права» / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2016.

праву наследования к государству, и кладов»; Инструкция о порядке учета, оценки и реализации конфискованного, бесхозяйного имущества, имущества, перешедшего по праву наследования к государству, и кладов, утвержденная Минфином СССР 19 декабря 1984 г. № 185) утратили силу в 2020 г.

До недавнего времени установленные приведенными актами функции[1] реализовывали налоговые органы. Впоследствии они были возложены на Росимущество[2], а также на иные органы, действующие от имени городов федерального значения и муниципальных образований.

ВС РФ в п. 5 и п. 50 Постановления Пленума от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании»[3] разъяснил, что впредь до принятия соответствующего закона, определяющего порядок наследования и учета выморочного имущества, переходящего в порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации, а также порядок передачи его в собственность субъектов Российской Федерации или в собственность муниципальных образований, при рассмотрении судами дел о наследовании от имени Российской Федерации, выступает Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) в лице его территориальных органов, осуществляющее в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника федерального имущества, а также функцию по принятию и управлению выморочным имуществом (п. 5.35 Положения о Федеральном

[1] Письмо ФНС РФ от 4 декабря 2008 г. № ШС-6-3/892 «О выморочном имуществе» // Документ опубликован не был. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2022).

[2] Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» (в ред. от 22 сентября 2022 г.) // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721; 2022. № 39. Ст. 6643; Письмо ФНП от 17 июля 2012 г. № 1445/06-15.1 «Об отказе в выдаче нотариусом налоговым органам свидетельства о праве наследования имущества, переходящего в собственность Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2022).

[3] Постановление Пленума ВС РФ от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» // Российская газета. 2012. № 127.

агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432[1]); от имени городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальных образований – их соответствующие органы в рамках компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. При этом порядок действий новых органов по учету и принятию выморочного имущества остался неопределенным.

В специальной литературе справедливо отмечается целый спектр проблем наследования выморочного имущества, радикальное разрешение которых возможно только с принятием специального нормативного акта. Как указывает Ю.С. Пальчикова, порядок наследования выморочного имущества должен определяться специальным федеральным законом, где должны быть более детально определены имущество, переходящее в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, особенности такой процедуры, отражены условия и порядок возврата такого имущества наследникам, а также установлены компенсации и гарантии при невозможности возврата наследственного имущества в натуре наследникам, а также тем лицам, которым указанное имущество уже было передано в собственность либо пользование. Также должны быть определены органы и лица, обладающие полномочиями по выявлению случаев выморочного наследства и передаче информации о них соответствующим государственным органам, принятию мер охраны такого имущества, вступлению во взаимодействие с нотариальными органами и др.[2]

Полагаем, что указанный акт должен предопределить и существование специальных процессуальных норм, касающихся рассмотрения дел о защите

[1] Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» (в ред. от 22 сентября 2022 г.) // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721; 2022. № 39. Ст. 6643.

[2] Пальчикова Ю.С. Правовые проблемы наследования выморочного имущества // Нотариус. 2012. № 3. С. 34-37.

интересов кредиторов наследодателя и самого публично-правового образования как наследника выморочного имущества.

Необходимые изменения процессуального законодательства в этой области могут быть выявлены на основе анализа судебной практики, которая, хоть и отличается крайней разрозненностью, но все же позволяет увидеть основные правоприменительные проблемы.

До 2012 г. и появления приведенных разъяснений ВС РФ основные сложности возникали с определением органа, компетентного действовать от имени публично-правового образования в делах о наследовании выморочного имущества, что влекло ни много ни мало отказ в удовлетворении требований кредиторов наследодателя.

Так, в определении от 2 июля 2009 г. № ВАС-8222/09 суд ссылается на Положение о порядке учета, оценки и реализации конфискованного, бесхозяйного имущества, имущества, перешедшего по праву наследования к государству, и кладов, утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 29 июня 1984 г. № 683, и на Письмо Федеральной налоговой службы России от 19 февраля 2007 г. № 02-3-04/3а «О выморочном имуществе», согласно которым обязанности учета имущества, переходящего по праву наследования к государству, возложены на налоговые органы.

В Определении от 15 июня 2009 г. № ВАС-6766/09 ВАС РФ указывает, что нижестоящие суды пришли к верному выводу, что в силу Приказа Министерства финансов России от 9 августа 2005 г. № 101н, инспекции Федеральной налоговой службы России по району, району в городе, городу без районного деления и инспекции Федеральной налоговой службы межрайонного уровня, полномочиями собственника федерального имущества не наделены. Эти функции возложены на Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, в связи с чем исковые требования заявлены к ненадлежащему ответчику. В Определении от 21 марта 2011 г. № ВАС-152/11 этот же суд указывает, что функции по осуществлению работы с

выморочным имуществом одновременно возложены и на Федеральную налоговую службу России, и на Росимущество.

Российская Федерация в лице Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Пермском крае (г. Пермь; далее – ФАУГИ) и Межрайонной ИФНС России № 10 по Пермскому краю названы в качестве органов, выполняющих соответствующие функции, и в деле по иску открытого акционерного общества «Альфа-Банк» (Определение ВАС РФ от 30 сентября 2011 г. № ВАС-12922/11), и в Определении Федерального Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13 апреля 2011 г. по делу № А56-36733/2009. А в Определении от 27 декабря 2012 г. № ВАС-16949/12 высший суд вновь возвращается к позиции возложения соответствующих функций на налоговый орган.

В дальнейшем судебная практика становится более единообразной, однако характерным примером сохраняющейся правовой неопределенности относительно органа, уполномоченного выступать от имени государства, в рассматриваемой категории дел можно считать дело по заявлению управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Хабаровском крае, г. Хабаровск (далее – агентство) о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Хабаровского края от 18 апреля 2012 г. по делу № А73-693/2013, постановления Шестого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2013 г. и постановления Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 18.10.2013 по тому же делу по заявлению агентства к Управлению Федеральной налоговой службы по Хабаровскому краю (далее – налоговый орган) о признании недействительным отказа налогового органа от 11 декабря 2012 г. № 05-22/23155 в получении свидетельства о праве собственности Российской Федерации на выморочное имущество в виде земельного участка. Нижестоящие суды, руководствуясь положениями ст. 353, 1151 – 1153 ГК РФ, Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О структуре и системе федеральных

органов исполнительной власти», Положением о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432, установив, что полномочия собственника федерального имущества в соответствии с действующим законодательством, а также функции по принятию и управлению федеральным имуществом, в том числе выморочным, возложены на Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, пришли к выводу о необоснованности требований агентства, права которого оспариваемый отказ налогового органа не затрагивает. ВАС РФ поддержал эту позицию. Однако из заявленных требований становится очевидно, что сам компетентный орган не подозревает о том, кем и как должны оформляться права на выморочное имущество.

Однозначное разрешение описанной проблемы видится не просто в упорядочении судебной практики, которого в настоящее время в той или иной степени удалось достичь усилиями высших судебных инстанций[1], а в нормативном установлении конкретного органа, обязанного совершать действия по выявлению, учету и оформлению выморочного имущества, выступающего от имени публично-правового образования в качестве истца и ответчика по данной категории дел, а также сроков и порядка совершения вышеописанных действий.

Пожалуй, более серьезной и концептуальной проблемой, порожденной нормативной неопределенностью в компетентном органе и его полномочиях по учету и оформлению выморочного имущества, была и остается проблема принятия публично-правовым образованием наследства. Согласно п. 1 ст.

[1] См., например: Определение ВАС РФ от 16 июля 2013 г. № ВАС-8802/13 по делу № А12-15309/2012. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2022); Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 11 июня 2014 г. по делу № А27-14420/2013. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2022); Определение ВАС РФ от 11 июня 2014 г. № ВАС-7516/14 по делу № А40-12283/10. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2022); Определение ВС РФ от 13 апреля 2016 г. № 303-ЭС16-2908 по делу № А73-1795/2015. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2022).

1152 ГК РФ, для приобретения выморочного имущества принятие наследства не требуется. Принятое наследство признается принадлежащим наследнику со дня открытия наследства, исключений из этого для наследования выморочного имущества государством не существует, следовательно, выморочное имущество признается принадлежащим государству со дня открытия наследства. Однако с достоверностью установить выморочное состояние имущества умершего фактически возможно спустя довольно продолжительное время после открытия наследства, поскольку переход имущества к государству допускается по истечении времени, необходимого для принятия наследства наследниками по завещанию и наследниками по закону всех очередей.

Кроме того, справедливо отмечаемой в литературе тенденцией современного правового регулирования наследования является тенденция сведения к минимуму, если не сказать на нет, случаев выморочности наследственного имущества, отраженная в значительном расширении количества очередей наследников (ст. 1142–1145 ГК РФ)[1]. Дополнить ее, исходя из большого количества заявляемых в суды требований о понуждении органов к принятию наследства или о признании их бездействия по непринятию незаконным, можно и тенденцией нежелания государства становиться правопреемником обремененного долгами, неликвидного имущества.

Так, в Определении ВАС РФ от 17 октября 2011 г. № ВАС-12946/11 по заявлению ООО «КИТ Финанс Капитал» о пересмотре в порядке надзора решения от 20 декабря 2010 г. по делу № А32-27672/2010-68/637 Арбитражного суда Краснодарского края, постановления Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 апреля 2011 г. и постановления Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27 июня 2011 г. по тому же делу по иску ОАО «КИТ Финанс Инвестиционный банк» (далее

[1] Абраменков М.С., Фиошин А.В. Выморочное имущество в наследственном праве России // Наследственное право. 2014. № 1. С. 21-26.

– Банк) к ответчику – Администрации муниципального образования город Краснодар (далее – Администрация) об обязании Администрации обратиться с заявлением к нотариусу Поберий И.Ю. о выдаче свидетельства о праве на наследство – квартиру, расположенную по адресу: г. Краснодар, Западный округ, ул. Рашпилевская, д. 325/1, кв. 115, указано, что заявленное Банком требование является необоснованным и такое требование как способ защиты нарушенного права непосредственно не направлено на его восстановление.

В другом деле ВАС РФ, рассмотрев в судебном заседании заявление открытого акционерного общества «Альфа-Банк» о пересмотре в порядке надзора постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 29 октября 2012 г. по делу № А40-85009/2011 Арбитражного суда города Москвы и постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 31 января 2013 г. по тому же делу, принятых по иску открытого акционерного общества «Альфа-Банк» (далее – банк) к Инспекции федеральной налоговой службы № 36 по г. Москве (далее – налоговая инспекция), Управлению Федеральной налоговой службы по г. Москве (далее – налоговое управление), территориальному управлению Федерального агентства по управлению федеральным имуществом в г. Москве (далее – территориальное управление) об обязании Федеральной налоговой службы в г. Москве в лице ее территориальных органов по г. Москве принять выморочное имущество умершего заемщика Терентьева В.Н. – легковой автомобиль CHEVROLET KLAC (C100/Chevrolet Captiva), идентификационный номер XUFCD26GJ8A003959, год изготовления – 2008; модель, номер двигателя – 10HMCH073040196 черного цвета, получить свидетельство о праве государства на наследство и передать данное имущество и правоустанавливающие документы территориальному управлению; признании права собственности на указанное имущество за Российской Федерацией в лице территориального управления; в счет погашения задолженности по соглашению о кредитовании и залоге от 07.05.2008 № АС290420080002763602, заключенного между банком и Терентьевым В.Н.,

обратить взыскание на заложенное имущество – автомобиль, являющийся выморочным и перешедшим в порядке универсального правопреемства в собственность Российской Федерации; установлении начальной продажной цены заложенного имущества согласно отчету независимого автоэксперта и отказывая в передаче дела на рассмотрение Президиума ВАС РФ (Определение от 20 мая 2013 г. № ВАС-5914/13), среди прочего указал, что банк не является уполномоченным государством лицом, по иску которого может быть принято решение о переходе имущества по праву наследования к государству, а довод банка о том, что спорное имущество является выморочным, является преждевременным.

Отказная практика по другому способу защиты прав – признанию бездействия незаконным также существует в ВС РФ (например, дело по заявлению Государственного учреждения, Московского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации к Инспекции Федеральной налоговой службы № 29 по г. Москве о признании незаконным бездействия, обязании совершить определенные действия – Определение ВС РФ от 6 ноября 2015 г. № 305-КГ15-14065).

Из приведенных примеров видно, что суды отказывают в удовлетворении требований о понуждении органов оформить наследство или о взыскании задолженностей по содержанию имущества, ссылаясь на недоказанность факта выморочности, отсутствие права у частного лица требовать принятия государством наследства и использование в исках о понуждении ненадлежащего способа защиты, не ведущего к восстановлению прав (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15 июля 2020 г. № Ф02-2845/2020 по делу № А33-20439/2019[1]; Определение Верховного Суда РФ от 4 июля 2017 г. № 307-ЭС17-7590 по делу № А13-2405/2016).

[1] Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15 июля 2020 г. № Ф02-2845/2020 по делу № А33-20439/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2021).

Соответственно, в условиях отсутствия упомянутого порядка и сроков оформления прав государства на выморочное имущество, в судебной практике возникают серьезные затруднения в доказывании факта выморочности имущества, в итоге приводящие к безвыходной ситуации для кредиторов наследодателя в защите своих прав (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 4 апреля 2022 г. № Ф05-36184/2021 по делу № А40-155315/2021). Суды, не имея возможности сделать вывод об обстоятельствах дела исключительно на основании заявления истца о наличии выморочного имущества, за счет которого он хочет удовлетворить свои требования, и его принадлежности государству без каких-либо документальных подтверждений, указывают на необходимость предоставления доказательств принятия государством выморочного имущества (в качестве приемлемого варианта – истребование наследственного дела у нотариуса судом по ходатайству того же истца)[1]. Но при несовершении компетентным органом действий по оформлению выморочного имущества для истца становится крайне затруднительным представить доказательства принадлежности государству имущества, более того, в свете приведенной практики он не может и понудить ответчика к совершению действий по принятию наследства, а значит, и защитить свои права.

Выходом из сложившейся ситуации будет не просто установление обязанности, порядка и сроков оформления органом выморочного имущества, что позволит на полном основании оспаривать бездействие органа по гл. 22 КАС РФ, гл. 24 АПК РФ, но и однообразное применение судами норм ст. 1151 и п. 1 ст. 1152 ГК РФ, даже при неоформлении органом прав на выморочное

[1] См., например: Определение ВАС РФ от 2 июля 2009 г. № ВАС-8222/09 по делу № А14-8107/2008-260/32. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2021); Определение ВАС РФ от 21 марта 2011 г. № ВАС-152/11 по делу № А75-3204/2010. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2021); Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2020 г. № 15АП-19209/2020 по делу № А32-28371/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2021).

имущество[1]. Для укрепления гарантий состязательности по делам о взыскании за счет выморочного имущества, исходя из логики ГК РФ в этом вопросе и фактических возможностей по доказыванию, бремя доказывания отсутствия выморочности должно возлагаться на публично-правовое образование в лице компетентных органов.

3.1.3. Дела о признании права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь

Уникальными с точки зрения процедуры приобретения права собственности и одними из наиболее характерных для непосредственного участия государства в процессе являются дела о признании права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь (гл. 33 ГПК РФ), поскольку

[1] Положительная практика по таким делам имеется: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 31 октября 2011 г. по делу № А17-188/2011. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020); Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 15 февраля 2012 г. по делу № А33-8945/2011. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020); Постановление ФАС Северо-Западного округа от 13 апреля 2011 г. по делу № А56-36733/2009. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020); Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 3 августа 2012 г. по делу № А27-15810/2010. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020); Определение ВС РФ от 26 июня 2018 г. № 46-КГ18-23. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.07.2022); Кассационное определение ВС РФ от 5 июля 2019 г. № 18-КА19-23. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.07.2022); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 24 июня 2022 г. № Ф03-2672/2022 по делу № А37-1380/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.07.2022); Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 января 2022 г. № Ф04-8139/2021 по делу № А75-7363/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.07.2022); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 8 сентября 2022 г. № Ф07-11256/2022 по делу № А42-9618/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2022).

единственными субъектами, управомоченными подавать такие заявления в порядке особого производства, являются публично-правовые образования в лице их органов.

Процессуальные особенности рассмотрения данной категории дел находятся, как и в иных случаях, в теснейшей взаимосвязи с нормами материального права и их эффективное применение напрямую зависит от совершенствования последних, так как разработка норм процессуальных отраслей должна осуществляться с ориентацией на нормы материального права, подлежащие применению в процессуальных формах[1].

Согласно п. 3 ст. 225 ГК РФ, бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. По истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет, а в случае постановки на учет линейного объекта по истечении трех месяцев, орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь. Согласно п. 4 той же статьи, в городах федерального значения – Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе – бесхозяйные недвижимые вещи, находящиеся на территориях этих городов, принимаются на учет органами, осуществляющими государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлениям уполномоченных государственных органов этих городов.

В соответствии с ч. 2 ст. 290 ГПК РФ, заявление о признании права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь подается в суд по месту ее нахождения органом, уполномоченным управлять муниципальным

[1] См.: Грось Л.А. Влияние норм материального права на гражданское процессуальное право (научно-практические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 6-7.

имуществом или имуществом, находящимся в собственности города федерального значения – Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя.

Надо отметить, что несоответствие норм материального и процессуального права, связанное с появлением нового субъекта РФ – города федерального значения Севастополя – было устранено лишь недавно Федеральным законом от 27 июня 2018 г. № 158-ФЗ. Нами ранее было обращено внимание на необходимость этого, поскольку отсутствие в процессуальном акте соответствующей поправки являлось формальным препятствием для принятия заявлений от соответствующих органов в силу положений ст. 1 ГПК РФ, определяющей приоритет ГПК РФ перед иными федеральными законами, содержащими процессуальные нормы[1].

Однако правоприменительные проблемы в отношении гл. 33 ГПК РФ не ограничиваются этим и коренятся глубже: в разграничении предметов ведения и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, выделении средств на реализацию указанных полномочий.

В ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований и предназначено для решения установленных вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Согласно ст. 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2], в собственности субъекта Российской Федерации может находиться имущество, необходимое для осуществления полномочий органов

[1] Смагина Е.С. Проблемы рассмотрения судами дел о признании права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь // Законодательство. 2018. № 1. С. 46-49.

[2] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

государственной власти субъектов Российской Федерации и переданных им полномочий Российской Федерации. Аналогичная норма содержится в ст. 55 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[1], в связи с принятием которого Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ утрачивает силу с 1 января 2023 г.

В соответствии с п. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в федеральной собственности может находиться: имущество, необходимое для обеспечения осуществления федеральными органами государственной власти полномочий в рамках их компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими статус этих органов, в том числе имущество федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, отнесенных решениями Правительства Российской Федерации к предприятиям и учреждениям, подведомственным федеральным органам исполнительной власти; имущество, необходимое для обеспечения стратегических интересов Российской Федерации в области обороны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, в соответствии с перечнем, утверждаемым Президентом Российской Федерации по

[1] Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 14 марта 2022 г.) // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973; 2022. № 12. Ст. 1787

представлению Правительства Российской Федерации; имущество, необходимое для обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, государственных служащих Российской Федерации, работников федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, включая нежилые помещения для размещения указанных органов, предприятий и учреждений[1].

Соответственно, в собственности муниципальных образований и городов федерального значения может находиться не любое имущество, а только то, которое предназначено для выполнения возложенных на них функций и полномочий. При этом ст. 225 ГК РФ и ст. 290 ГПК РФ устанавливают строго ограниченный перечень субъектов, обладающих правом обращения в суд с заявлением о признании права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь – органы муниципальных образований и городов федерального значения. В этой ситуации муниципальные образования, города федерального значения оказываются обремененными полномочиями по принятию в собственность любого бесхозяйного имущества, даже того, которое не должно и не может в дальнейшем находиться в их собственности[2].

---

[1] Смагина Е.С. Проблемы рассмотрения судами дел о признании права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь. Указ. соч. С. 46-49.

[2] В литературе указывается не только на наличие проблемы ограниченного круга субъектов в ст. 225 ГК РФ, но и на то, что институт бесхозяйности используется иными публично-правовыми образованиями в целях понуждения муниципальных образований к принятию в качестве бесхозяйных тех вещей, которые должны находиться в государственной собственности, и переложения на муниципалитеты бремя содержания и ответственности за состояние данных объектов. См.: Баженова О.И. Публично-правовое образование как собственник «в последней инстанции»: проблемы правового регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 2-16.

Практика признания муниципальной собственности на безхозяйные недвижимые вещи значительна, впрочем, как и практика отказов. См., например: Апелляционное определение СК по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 12 марта 2019 г. по делу № 33-3382/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.03.2022); Апелляционное определение СК по гражданским делам Сахалинского областного суда от 26 февраля 2019 г. по делу № 33-307/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.03.2022); Апелляционное определение СК по гражданским делам Камчатского краевого суда от 31 января 2019 г. по делу № 33-132/2019. Доступ из Справ. правовой системы

Часть 5 ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям данной статьи, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом. Отдельно установлен и порядок передачи такого имущества в федеральную собственность или собственность субъекта Федерации. Однако в течение немалого времени, пока указанные мероприятия осуществляются, или в случае, если они вообще не дали результата, муниципальные образования вынуждены нести обязанности по содержанию этого имущества. Средства в их бюджете на эти цели не предусмотрены, следовательно, эти обязанности, как правило, не выполняются вовсе. Тем самым может быть нанесен существенный вред безопасности, здоровью и благополучию населения, публичным интересам.

Ярким примером может служить известная ситуация с принятием в собственность скотомогильников. На протяжении долгого времени существовала правовая неопределенность в вопросе о том, в чьем ведении находятся вопросы содержания и обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности этих объектов – РФ, субъектов РФ или муниципальных образований. Широкое распространение получила практика подачи прокурорами заявлений о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления или исков о понуждении их принять в

«КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.03.2022); Апелляционное определение СК по гражданским делам Московского городского суда от 16 июля 2019 г. по делу № 33-23363/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.03.2022); Апелляционное определение СК по гражданским делам Оренбургского областного суда от 30 мая 2019 г. по делу № 33-3749/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.03.2022).

собственность скотомогильники[1]. При удовлетворении требований органы местного самоуправления оказывались вынужденными принимать их в собственность, объективно не имея средств на содержание этих чрезвычайно опасных объектов, в результате трупы животных разлагались, нанося значительный ущерб окружающей среде и населению.

Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ (в ред. Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ) в ст. 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был внесен п. «ц», предусматривающий, что в собственности субъекта Российской Федерации может находиться имущество, необходимое для проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, в том числе скотомогильники (биотермические ямы). Казалось бы, вопрос о разграничении объектов собственности в рамках материального законодательства был разрешен. Но несовершенство процессуального законодательства в данном вопросе, а именно ограниченный круг субъектов, обладающих правом подачи заявления по гл. 33 ГПК РФ, продолжает являться препятствием для принятия этих объектов в собственность субъекта РФ.

Практика вынуждена искать пути выхода из сложившейся ситуации – прокуроры теперь заявляют иски в интересах неопределенного круга лиц к

[1] См., например: Определение ВС РФ от 27 февраля 2010 г. № 32-В10-5. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.04.2022). В новейшей практике, но только по иным категориям дел, можно встретить верные суждения, касающиеся рассматриваемого вопроса. С учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 04.12.2007 № 828-О-П, указывается на недопустимость принятия решений о передаче имущества из федеральной собственности в муниципальную в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления и объективную необходимость такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий (См.: Определение Верховного Суда РФ от 28 августа 2020 г. № 309-ЭС20-11496 по делу № А50-22997/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.04.2022); Определение ВС РФ от 26 октября 2011 г. № 59-В11-9. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.04.2022)).

органам власти субъектов РФ, например, о возложении обязанности обратить в собственность имущество и организовать проведение работ по приведению объектов в надлежащее состояние[1]. Однако в условиях существования специальной процедуры судебного признания права собственности на бесхозяйное имущество такое решение нельзя признать удовлетворительным. Кроме того, в отношении иных объектов, право собственности на которые не может принадлежать муниципальным образованиям, устоявшейся судебной практики не существует.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о давно назревшей необходимости расширения перечня субъектов, наделенных правом обращения в суд с заявлением о признании права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь в порядке гл. 33 ГПК РФ, и включении в него органов, уполномоченных управлять федеральным имуществом и имуществом субъектов РФ. Указанные органы смогут таким образом приобрести право на бесхозяйное имущество, которое может находиться в их собственности, напрямую, без процедур передачи. При этом постановка на учет бесхозяйного недвижимого имущества должна остаться обязанностью органов местного самоуправления как органов, обладающих наибольшим объемом информации о таком имуществе (приказ Министерства экономического развития РФ от 10 декабря 2015 г. № 931 «Об установлении порядка принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей»[2]). Далее необходимо установление порядка и сроков передачи такой информации компетентным органам РФ или ее субъектов с целью совершения ими

[1] См., например: Решение Кольского районного суда Мурманской области от 17 мая 2011 г. по делу № 2-412/2011. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.06.2022); Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2020 г. по делу № 88а-8554/2020. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.06.2022).

[2] Приказ Минэкономразвития России от 10 декабря 2015 г. № 931 «Об установлении Порядка принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 24.

необходимых действий по обращению в суд с заявлениями в специально установленном гл. 33 ГПК РФ порядке.

3.2. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел, возникающих из обязательственных правоотношений с участием государства

3.2.1. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами

Среди дел, возникающих из обязательственных правоотношений и предусматривающих взыскание в казну / за счет средств казны публично-правовых образований, основное место занимают дела о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами (ст. 16, 16.1, 1069, 1070 ГК РФ). Основное место такие дела занимают и по количественному, и по качественному критерию. Последний определяется тем, что дела о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, обладают острой социальной, публичной значимостью в силу сталкивающихся в них интересов и существенными особенностями рассмотрения в силу непосредственного участия в них публично-правовых образований.

Олицетворяющая одно из серьезнейших завоеваний правового государства и имеющая длительную историю становления[1] ответственность государства за вред, причиненный его органами и должностными лицами, продолжает оставаться одним из наиболее широко обсуждаемых и вызывающих большое количество правоприменительных проблем институтом, обеспечение надлежащей работы которого, судя по развитию законодательства и практики его применения, рассматривается в качестве одного из приоритетов общественно-политического развития.

Наиболее существенной и определяющей процессуальную форму защиты прав лиц, которым причинен вред актами, действиями и решениями государственных органов, органов местного самоуправления, является проблема определения правовой природы ответственности указанных органов. Научная дискуссия по рассматриваемому вопросу представлена двумя основными позициями.

Ряд авторов отмечает преимущественно публично-правовую природу ответственности государства за вред, причиненный его органами и должностными лицами. Так, Е.А. Флейшиц считала природу обязательств, регулируемых нормами об ответственности за вред, причиненный властными действиями, отличной от обязательств по возмещению вреда за нарушение гражданских обязанностей и требующей самостоятельного регулирования[2]. Сторонниками подхода, указывающими на то, что этот вид ответственности

---

[1] Об истории развития законодательства о возмещении вреда, причиненного органами власти см., например: Афанасьев С.Ф., Григорьева Т.А. Институт гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный виновными действиями суда, и процессуальный механизм его осуществления: вопросы истории // Администратор суда. 2013. № 4. С. 24-27; Голубцов В.Г. Особенности имущественной ответственности публично-правовых образований в гражданском праве: общие положения // Вестник Пермского университета. 2012. № 2. С. 97-110; Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. СПб., 2013; Смагина Е.С. Участие государства в гражданском судопроизводстве: историко-правовой анализ // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 71-103; Панова И.В. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями административных органов: история вопроса, ответственность за убытки // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 43-49.

[2] Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и неосновательного обогащения. М., 1951. С. 123.

государства отличается серьезной спецификой (основанием имеет не гражданско-правовые, а властно-управленческие, административные отношения; вред возмещается не причинителем вреда; вред возмещается в особом порядке и за счет особого источника – средств казны) и «не вписывается» в традиционные гражданско-правовые конструкции являются К.Б. Ярошенко[1], Б.Т. Безлепкин[2], Г.В. Григорян[3].

Противоположное мнение, разделяемое в настоящее время большинством цивилистов, базируется на постулате о единстве имущественной ответственности, объективную основу которой, вытекающую из компенсаторной природы этой ответственности, поколебать не могут никакие субъективные факторы, хотя они могут сузить или расширить объем этой ответственности[4].

Именно гражданско-правовые способы защиты прав граждан нацелены на удовлетворение частного интереса каждого конкретного индивида. Ограничение защиты прав граждан публично-правовыми способами противоречило бы конституционному праву на доступ к правосудию[5]. Как отмечает И.А. Тактаев, «система отношений ответственности публично-правовых образований за вред, причиняемый их органами и должностными лицами, должна строиться не на их разделении на две сферы деятельности, а на установлении общих положений и выделении специфических норм

---

[1] Ярошенко К.Б. Возмещение вреда, причиненного гражданам действиями должностных лиц // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 137-138.

[2] Безлепкин Б.Т. Возмещение вреда, причиненного гражданину судебно-следственными органами. М., 1979. С. 80.

[3] Григорян Г.В. О возмещении имущественного и морального вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности // Правоведение. 2007. № 4. С. 133-135.

[4] Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С.157; Рахмилович В.А. О противоправности как основании гражданской ответственности // Советское государство и право. 1964. № 3. С. 55; Указанная позиция нашла отражение и в диссертационных исследованиях. См., например: Деревяго В.М. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями государственных организаций, а также должностных лиц: автореф. дис. …канд. юрид. наук. М., 1985. С. 4-5.

[5] Королев И.И. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. М., 2014. 136 с.

ответственности, учитывающих особенности отдельных видов исследуемых правоотношений»[1].

Характерно, что исследователи, отстаивающие преимущественно гражданско-правовую природу ответственности за вред, причиненный актами, действиями и решениями органов власти, не отрицают ее существенной специфики, подчас высказывая суждения, фактически свидетельствующие, по меньшей мере, о смешанной, неоднородной природе складывающихся правоотношений. Так, А.Х. Нуриев пишет: «Несмотря на то, что процедура привлечения государства (иного публично-правового образования) к ответственности имеет частноправовые свойства, эти свойства второстепенны, и их объем строго определяется гражданским законодательством. И если сама процедура привлечения государства к ответственности имеет сходство с процедурой привлечения частного лица к ответственности, то сходство это лишь внешнее. На наш взгляд, оно обусловлено необходимостью поддержания единства в реализации гражданско-правовых отношений вне зависимости от участвующих субъектов и, как следствие, *искусственным соблюдением принципа равенства*»[2] (выделено мной – Е.С.).

И.И. Королев резюмирует исследование правовой природы такой ответственности следующим выводом: «Таким образом, сущность гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, проявляется в частно-публичном назначении. Правоотношения, при осуществлении которых был причинен вред физическому либо юридическому лицу органами дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда,

[1] См.: Тактаев И.А. Виды ответственности публично-правовых образований за вред, причиненный их органами и должностными лицами // Актуальные проблемы гражданского права: Сборник статей. М., 2003. С. 236.

[2] Нуриев А.Х. Межотраслевое правовое регулирование гражданско-правовой ответственности государства за вред, причиненный предпринимателям // Закон. 2012. № 6. С. 62-68.

являются публично-правовыми. Однако порядок возмещения (компенсации) причиненного вреда осуществляется на основании частноправовых средств»[1].

Анализ теории и правоприменения на современном этапе заставляет ученых формулировать, а вернее, возвращаться к предложенной Е.А. Флейшиц концепции создания особого вида имущественной ответственности власти. Д.Л. Комягин указывает: «Государством (муниципальными образованиями) возмещаются убытки, понесенные не только вследствие незаконных действий органов публичной власти и их должностных лиц, но и вследствие правомерного исполнения ими своих обязанностей. Процедуры и основания возмещения таких убытков регулируются не гражданским законодательством, а, например, законодательством об обороне, градостроительным законодательством, законодательством о ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и др.»[2]. Исследователь заключает, что «рассмотрение имущественной ответственности государства только как частноправового вопроса приводит к выпадению из сферы правового регулирования значительного объема отношений, которые должны и могут быть урегулированы целостным образом, в рамках единой концепции имущественной ответственности за вред, причиненный представителями публичной власти»[3].

В.В. Попов необходимым шагом в упорядочении процедуры возмещения (компенсации) имущественного и морального вреда считает принятие унифицированного нормативного акта в форме федерального закона, предметом правового регулирования которого являлся бы комплекс

---

[1] Королев И.И. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Указ. соч. С. 115.

[2] См. подробнее: Комягин Д.Л. Ответственность государственной казны: публичное и частное // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2013. № 1. С. 1-15; Комягин Д.Л. Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: Хроника проб и ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 10. С. 43-53; Комягин Д.Л. Иски к Российской Федерации в порядке субсидиарной ответственности (на примере учреждений Минобороны России) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 6. С. 3-11.

[3] Там же.

правоотношений, возникающих в связи с причинением вреда незаконными действиями органов публичных образований и их должностных лиц, и который мог бы серьезно усилить правовую регламентацию участия публичных образований в гражданских правоотношениях[1].

Абсолютно предсказуемо противоречивость определения характера ответственности публично-правовых образований за вред, причиненный физическим и юридическим лицам, находит свое отражение в судопроизводстве, выражаясь, прежде всего, в выборе надлежащей формы защиты нарушенных прав.

В настоящее время общепринятым можно считать подход, согласно которому дела о возмещении вреда, причиненного органами власти, рассматриваются в гражданском судопроизводстве, в порядке искового производства. Разъяснения вышестоящих судов, имея разногласия в иных вопросах, в этом всегда оставались единодушны[2]. Постановление Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» в п. 15 указывает, что в соответствии со ст. 16 ГК РФ публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование) является ответчиком в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. Такое требование подлежит рассмотрению в порядке искового производства. Практика нижестоящих судов безоговорочно следует этому подходу[3].

---

[1] Попов В.В. Гражданско-правовая ответственность за внедоговорной вред, причиненный публично-правовыми образованиями: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 17 - 29.

[2] См.: Постановление Президиума ВС РФ от 04.07. 2001; Постановление Президиума ВС РФ от 12 сентября 2007 г. № 287-П07. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.04.2021); Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 и др.

[3] См., например: Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного

В научной литературе исковая форма защиты прав, нарушенных причинением вреда органами власти, находит поддержку и аргументируется следующим: «возмещение вреда, возникшего в сфере осуществления публичной власти, в публично-правовом порядке осложнило бы многие вопросы возмещения имущественного вреда, включая основания, размер, порядок возмещения и круг потерпевших, поставило бы возмещение вреда в зависимость от усмотрения самих государственных органов. Правоохранительные и иные государственные органы не могут быть судьей в своем споре, связанном с причинением вреда незаконными публичными действиями (бездействием). Поэтому имущественный спор должен разрешаться судом на равных условиях для деликвента и потерпевшего, в порядке гражданского (арбитражного) судопроизводства. Гражданско-правовое возмещение вреда производится при наличии оснований и условий возмещения, предусмотренных законом, в полном объеме, с применением судебной формы исковой защиты, по инициативе самого потерпевшего»[1].

Не умаляя демократического значения защиты прав частными лицами в спорах с властью на равных, необходимо все же трезво оценивать их возможности в сравнении с публично-правовыми образованиями, обладающими несравненно большими организационными, управленческими материальными, информационно-техническими и иными ресурсами для отстаивания своей правовой позиции в суде. Провозглашение равенства сторон в таком споре, по меньшей мере, декларативно, а по большей – опасно,

---

самоуправления, а также их должностными лицами (утв. Президиумом ВАС РФ, Информационное письмо от 31 мая 2011 г. № 145); Обзор судебной практики ВС РФ № 1 (2015) (утвержден Президиумом ВС РФ 4 марта 2015 г.) // Бюллетень ВС РФ. 2015. № 5; Обзор судебной практики ВС РФ № 2 (2016) (утвержден Президиумом ВС РФ 6 июля 2016 г.) // Бюллетень ВС РФ. 2017. № 3. № 4; Обзор практики рассмотрения судами дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы (утв. Президиумом ВС РФ 23 декабря 2015 г.) // Бюллетень ВС РФ. 2016. № 6.

[1] Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. СПб., 2013 // Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

не будучи подкрепленным реальными гарантиями состязательности и процессуального равноправия. Это осознается на практике и выражается в пока разрозненных попытках высшей судебной инстанции установить по данным спорам особенности: определения надлежащего ответчика и иных лиц, участвующих в деле; распределения бремени доказывания; соблюдения досудебных процедур признания актов и действий (бездействия) органов незаконными; исполнения судебных актов.

Одна из заслуживающих внимания попыток систематизировать указанные процессуальные особенности рассмотрения споров о возмещении вреда, причиненного властью, была предпринята в так и не принятом проекте Постановления Пленума «О способах защиты прав и законных интересов участников экономического оборота в случае причинения им вреда со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц»[1]. Появление проекта стало основой для продолжения дискуссии о необходимости создания самостоятельной системы защиты прав граждан в спорах с властью, в частности, о возможности рассмотрения этих категорий дел в рамках административного судопроизводства[2].

Законодательный подход к разрешению вопроса, отразившийся в КАС РФ, нивелировал данные предложения, однако не снял правоприменительных проблем разрешения гражданско-правовых споров, основанием которых является публично-управленческие правоотношения. Логика выделения отдельного вида судопроизводства – административного, для создания всеобъемлющих гарантий для частных лиц в спорах с властью осталась в этом, как и во многих других отношениях, нарушенной, а вопрос о причинах

[1] См.: Проект постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О способах защиты прав и законных интересов участников экономического оборота в случае причинения им вреда со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц» [Электронный ресурс] // URL: http://www.arbitr.ru/_upimg/7D6E51A5A6771BC61DC75345F87696E8_vas_zp_2008-05-15.pdf (дата обращения: 28.10.2021).

[2] См., например: Панова И.В. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями административных органов: история вопроса, ответственность за убытки. Указ. соч. С. 43-49.

невозможности отнесения имущественных споров с государством к рассматриваемым в порядке административного судопроизводства или хотя бы о создании целостной системы гарантий прав граждан в гражданском судопроизводстве – по сей день – открытым.

Полагаем, что значительная специфика участия государства в гражданских правоотношениях в целом, и его ответственности за вред, причиненный частным лицам, – в частности, требует выработки целостного и отличного от традиционного подхода к регулированию рассмотрения таких споров в суде в рамках искового производства.

Не исключая принципиальную, подтвержденную признанием на нормативном уровне спорности административных дел, возможность отнесения всех (даже возникающих из гражданских правоотношений) споров с участием государства к рассматриваемым в порядке административного судопроизводства, отметим, что и в рамках гражданского судопроизводства порядок рассмотрения таких дел должен и может отличаться от порядка рассмотрения гражданско-правовых споров равноправных в материальных отношениях субъектов. «Отбрасывание» особенностей субъектного состава правоотношений и акцент на их гражданско-правовую природу не способствует достижению основной и никем не оспариваемой цели – надлежащей и эффективной защиты прав граждан в спорах с властью. Именно отказ от выявления публично-правовых особенностей ответственности государства за вред, причиненный частным лицам, может привести к неравенству субъектов соответствующих правоотношений, которого и опасаются сторонники исключительно гражданско-правовой сути данной ответственности. В то время как определение таких особенностей позволит достичь необходимого баланса, «выровнять» положение сторон за счет создания повышенных гарантий для слабой стороны.

В рамках общей предлагаемой концепции участия государства в гражданском судопроизводстве, примененной к рассматриваемой категории

дел, изучению и закреплению на нормативном уровне подлежит, прежде всего, правило определения надлежащего ответчика.

Ранее нами было высказано общее суждение о надлежащем субъектном составе дел по искам, предусматривающим взыскание в казну / за счет казны, к которым относятся и дела о возмещении вреда, причиненного актами, действиями (бездействием) государственных органов и органов местного самоуправления. Действовать от имени публично-правового образования, являющегося единственным надлежащим ответчиком по такого рода делам, должны, по нашему мнению, как главные распорядители бюджета, то есть органы, действиями и решениями которых (должностных лиц которых) непосредственно причинен вред, так и финансовые органы. Первые – для обеспечения непосредственного применения ответственности к виновным и создания условий для доказывания, вторые – для представления интересов казны, источника выплат. Отсутствие в деле органа, главного распорядителя бюджетных средств, приводит к затруднению установления фактов, имеющих юридическое значение и входящих в предмет доказывания (факт причинения вреда, причинно-следственная связь между действиями и возникшими последствиями, вина причинителя, размер вреда), и размыванию ответственности государства. Отсутствие в деле финансового органа влечет принятие решения в отношении лица, не привлеченного к участию в деле, на которого по решению суда и будут возложены обязанности по возмещению вреда.

Осознавая сложность предлагаемой конструкции субъектного состава, рискнем предположить, что только она станет верным выходом из сложных правоприменительных ситуаций, не нарушая базовых постулатов процессуального законодательства.

Изначально разъяснения высших судов по вопросу органа, действующего от имени публично-правового образования в делах о возмещении вреда, были согласованы. В соответствии с п. 12 Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых

вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»[1], в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов (полагаем, в том числе органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда), необходимо иметь в виду, что ответчиком по такому делу должны признаваться РФ, соответствующий субъект РФ или муниципальное образование в лице соответствующего финансового органа. Однако впоследствии правоприменительная практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов пошла двумя разными путями.

По мнению ВС РФ, сформулированному в Обзоре судебной практики ВС РФ за первый квартал 2001 года, утвержденным Постановлением Президиума ВС РФ от 4 июля 2001 г.[2], по делам о взыскании денежных средств за счет казны РФ от ее имени должно выступать Министерство финансов РФ. Оценка высшим судом положений ст. 158 БК РФ, согласно которой по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов, а также их должностных лиц, по подведомственной принадлежности возлагается на органы государственной власти, имеющие право распределять средства бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств (главные распорядители бюджетных средств), сводилась к тому, что БК РФ регулирует правоотношения между субъектами в процессе составления проектов бюджетов, их утверждения, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней. В перечне участников бюджетного процесса физические лица не названы, следовательно, нормы БК РФ к правоотношениям, в которых одной из сторон выступает гражданин, неприменимы. Кроме того, БК РФ не относится к

[1] Постановление Пленума ВС РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 1996. № 152.

[2] Обзор судебной практики ВС РФ по гражданским делам за первый квартал 2001 года (утвержден Постановлением Президиума ВС РФ от 4 июля 2001 г.) // Бюллетень ВС РФ. 2001. № 10.

гражданскому законодательству, и на него неправомерно ссылаться в рассматриваемых случаях.

ВАС РФ придерживался прямо противоположной позиции, отраженной в Постановлении Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», в соответствии с которой, исходя из систематического толкования норм ст. 1069, ст. 1070 и ст. 125 ГК РФ, а также положений ст. 158 БК РФ, в суде от имени РФ, субъекта РФ, муниципального образования выступает соответствующий главный распорядитель бюджетных средств. Нижестоящие суды, следуя указаниям своих вышестоящих инстанций, транслировали приведенную разницу подходов в решениях по конкретным делам. В литературе предлагалось принять эту ситуацию как данность и следовать в защите своих прав двум различным подходам: судов общей юрисдикции и арбитражных судов[1].

Создание единого высшего судебного органа, ВС РФ, призванного в том числе привести к единообразию судебную практику, пока не способствовало решению этого вопроса. Постановление Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» демонстрирует уход от ответа на него. Согласно п. 15 указанного Постановления, предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к органу местного самоуправления, допустившему нарушение, или только к финансовому органу само по себе не может служить основанием к отказу в удовлетворении такого иска. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующее публично-правовое образование и одновременно определяет, какие органы будут представлять его интересы в процессе.

[1] Как исполнить решение суда? Пособие для взыскателя / Рук. авт. кол. И.В. Решетникова. М., 2013. 400 с.

Положительно оценивая закрепление инициативы суда в определении конкретного органа, действующего от имени публично-правового образования при ошибке истца, нельзя не отметить, что современная практика остается разрозненной. Иски предъявляются и рассматриваются в одних случаях к публично-правовому образованию в лице финансовых органов, в других – в лице главных распорядителей бюджета, в-третьих – в лице и тех, и других органов одновременно, в-четвертых – и вовсе непосредственно к причинителю вреда. Сам ВС РФ, уделяя внимание иным основаниям удовлетворения или отказа в удовлетворении требований, не всегда исправляет ошибки нижестоящих судов в верном указании именно РФ, субъекта РФ или муниципального образования в качестве ответчика, и по-разному определяет органы, действующие от имени публично-правового образования.

Так, в Определении от 28 февраля 2017 г. № 46-КГ16-32 ВС РФ, рассмотрев в судебном заседании дело по иску Щепиной Ю.С. к Министерству имущественных отношений Самарской области, Министерству управления финансами Самарской области о возмещении ущерба, причиненного падением составной части рекламной конструкции на принадлежащий истцу автомобиль, по кассационной жалобе временно исполняющего обязанности министра имущественных отношений Самарской области Солынина М.А. на апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 23 июня 2016 г., указал, что Министерство имущественных отношений Самарской области в соответствии с законом Самарской области от 15 декабря 2016 г. № 137-ГД «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 – 2019 годов» относится к главным распорядителям средств областного бюджета, ввиду чего уполномочено представлять интересы Самарской области (казны Самарской области) в суде в качестве участника гражданского процесса по ведомственной принадлежности расходов, в том числе, по исковым требованиям о возмещении вреда, затрагивающим правоотношения в сфере

размещения рекламы. В данном деле ВС РФ не уделяет внимание тому факту, что ответчиком по делу выступает само публично-правовое образование в лице органов, исправляя нижестоящие суды только в том, какой именно орган несет ответственность – в данном случае, главный распорядитель бюджетных средств.

В другом деле Судебная коллегия по гражданским делам ВС РФ, рассмотрев в судебном заседании дело по иску Наконечной В.А. к Министерству финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Красноярскому краю о возмещении убытков, причиненных в результате незаконного бездействия судебного пристава-исполнителя, выразившееся в несвоевременном принятии мер к обращению взыскания на имущество должника – транспортные средства, которые, по данным регистрирующего подразделения органа внутренних дел, числились состоящими на учете за ООО «Сибирский стиль», по кассационной жалобе Наконечной В.А. на решение Советского районного суда г. Красноярска от 28 октября 2015 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 28 марта 2016 г. (Определение от 24 января 2017 г. № 53-КГ16-30) указывает, что при новом рассмотрении дела суду следует учесть, что надлежащим ответчиком по данному иску является Российская Федерация в лице Федеральной службы судебных приставов России[1].

В целом из проанализированных нами судебных актов усматривается, что ВС РФ в большинстве случаев придерживается позиции о том, что от имени публично-правового образования в суде должен выступать главный

[1] Аналогичные указания даны нижестоящему суду и в Определении СК по гражданским делам ВС РФ от 1 ноября 2016 г. № 85-КГ16-11. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.04.2022); Определении СК по экономическим спорам ВС РФ от 1 июня 2016 г. № 305-ЭС15-18795 по делу № А40-183357/2014. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.04.2022).

распорядитель бюджетных средств[1]. Однако немало и актов, в которых отражена иная позиция.

Так, в Определении от 30 мая 2016 г. № 305-ЭС16-1409 по жалобе Министерства финансов Российской Федерации и Федеральной таможенной службы Российской Федерации на решение Арбитражного суда города Москвы от 1 июля 2015 г. по делу № А40-31186/2014 и постановление Арбитражного суда Московского округа от 25 декабря 2015 г. по тому же делу по иску ООО «Петровектор» к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации и Федеральной таможенной службы о взыскании убытков в размере 901 065 236, 59 рублей, ВС РФ не указывает на необходимость указывать в качестве органа, действующего от имени РФ, лишь главного распорядителя бюджетных средств, признавая в качестве второго ответчика по делу и финансовый орган[2].

Подобная разрозненная практика не может рассматриваться как нормальное положение вещей в имеющих повышенное социальное значение

---

[1] См., например: Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 26 апреля 2016 г. № 18-КГ16-14. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022); Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 25 апреля 2016 г. № 305-КГ15-3882 по делу № А40-65467/2014. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022); Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 18 апреля 2016 г. № 18-КГ16-6. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022); Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 18 апреля 2016 г. № 305-ЭС15-17080 по делу № А40-200870/2014. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022); Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 октября 2020 г. № 9-КГ20-15-К1, 2-66/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022); Определение Верховного Суда РФ от 22 октября 2018 г. № 310-ЭС18-16170 по делу № А48-9548/2017. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022).

[2] Оба органа – финансовый и главный распорядитель бюджетных средств – как действующие от имени РФ приводятся и в Определении ВС РФ от 27 ноября 2015 г. № 302-ЭС15-11950 по делу № А10-554/2013. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022); Определении СК по гражданским делам ВС РФ от 15 сентября 2015 г. № 57-КГ15-6. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022); Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. № 7-КГ20-3-К2. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022); Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 8 сентября 2020 г. № 51-КГ20-6-К8, 2-1398/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022).

спорах, олицетворяющих меру ответственности правового государства перед своими гражданами. Лояльное отношение ВС РФ к ошибкам судов в определении ответчиков по данным категориям дел является отражением скорее не безразличия, а отсутствия единого понимания верного подхода у самого высшего суда и стремления обеспечить рассмотрение и разрешение таких дел по существу в любом случае. Однако, как известно, пренебрежение к формальностям гражданской процессуальной процедуры не может не повлечь незаконности и необоснованности судебных актов.

В связи с вышеизложенным, представляется необходимым определить на уровне разъяснений ВС РФ, а впоследствии, и на законодательном уровне, что действовать от имени публично-правового образования, являющегося ответчиком по делам о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, должны главные распорядители бюджета и финансовые органы.

Следующими требующими регламентации особенностями рассмотрения дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, являются особенности определения предмета доказывания и распределения бремени доказывания.

Согласно нормам ГК РФ о деликтной ответственности и устойчивой судебной практике, в предмет доказывания по данной категории дел входят: наступление вреда, противоправность поведения причинителя вреда, наличие причинной связи между наступлением вреда и противоправностью поведения причинителя вреда, вина причинителя вреда[1].

Наибольшие сложности представляет доказывание противоправности поведения причинителя вреда. В силу специфики властно-управленческой деятельности, предполагающей установление нормативными актами

[1] См., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2022 № 33 «О практике применения судами норм о компенсации морального вреда» // Российская газета. № 267. 25.11.2022.

.

конкретных полномочий органов и должностных лиц, вопрос о противоправности акта, действия (бездействия) органа оказывается непосредственно связанным и с другими основаниями ответственности – виной причинителя вреда, причинно-следственной связью. Иными словами, установление первого в абсолютном большинстве случаев предполагает второе и не требует отдельного доказывания.

Упомянутые сложности доказывания незаконности действий органов связаны с отсутствием ясности в вопросе, необходимо ли предварительное оспаривание и признание незаконным акта, действия (бездействия) органа власти до предъявления иска о возмещении вреда.

Мнения теоретиков по проблеме различны. Ряд ученых полагает, что условием возмещения вреда, причиненного актом власти, является обязательная предварительная его отмена или признание недействительным, которые производятся на основании норм соответствующей отрасли права[1]. Указанная позиция основана на буквальном толковании нормы ст. 13 ГК РФ.

Возражая, другие авторы ссылаются на положения ст. 120 Конституции РФ, согласно которой суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Так, А.Л. Маковский полагает, что: «…применение ст. ст. 16, 1069 ГК РФ требует косвенного судебного контроля за законностью правовых актов власти, в отличие от ст. 13 ГК РФ, устанавливающей прямой контроль. Основанием для косвенного контроля является требование не о признании акта недействительным, а о возмещении вреда»[2].

---

[1] Гражданское право: учебник: В 3 т. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2005. Т. 3. С. 26.

См., например: Определение Верховного Суда РФ от 14 декабря 2020 г. № 303-ЭС20-12860 по делу № А04-4914/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.03.2022); Определение Верховного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 303-ЭС19-22927 по делу № А51-23176/2018. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.03.2022).

[2] Маковский А.Л. Гражданская ответственность государства за акты власти // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика / отв. ред. А.Л. Маковский. М., 1998. С. 108. Аналогичного мнения придерживается и Р.Н. Любимова. См.: Любимова Р.Н. Ответственность органов власти за вред, причиненный актами, не соответствующими

Своего рода компромиссную позицию предлагает Ю.Н. Андреев, ставя решение вопроса в зависимость от характера заявленного требования: «если заявитель подал в суд исковое заявление с требованием о возмещении ущерба (вреда), причиненного изданием незаконного правового акта, то суд вправе вынести судебное решение по существу иска (т.е. об удовлетворении иска о возмещении ущерба), не отменяя, но и не применяя при этом незаконный акт на основании ст. 13 ГК РФ в порядке косвенного судебного контроля. В том же случае, если заявитель предъявил в суд заявление о признании акта недействующим (незаконным) и одновременно иск о возмещении вреда, вызванного этим актом, то суд сначала должен рассмотреть требование об оспаривании акта в порядке прямого судебного контроля в рамках гл. 23 ГПК РФ и лишь после вступления этого решения в законную силу рассмотреть иск о возмещении ущерба (вреда)»[1].

Судебная практика также неоднозначна. Так, в п. 4 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами»[2] указано: тот факт, что ненормативный правовой акт не был признан в судебном порядке недействительным, а решение или действия (бездействие) государственного органа – незаконными, сам по себе не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким актом, решением или действиями (бездействием). В названном случае суд оценивает законность соответствующего ненормативного акта, решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа

закону, незаконными действиями (бездействием) // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2000. № 3. С. 55.

[1] Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. СПб., 2013 // Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 8.

(должностного лица) при рассмотрении иска о возмещении вреда. В п. 82 Постановления Пленума ВС РФ от 17 ноября 2015 г. № 50[1] в отношении действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя указаны аналогичные суждения.

В п. 6 указанного Информационного письма высказывается иная позиция в отношении нормативных правовых актов: требование о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего закону или иному нормативному правовому акту, имеющему бóльшую юридическую силу, может быть удовлетворено в случае, если такой нормативный правовой акт признан недействующим по решению суда общей юрисдикции, арбитражного суда.

Своей позиции по вопросу о предварительном признании незаконными нормативных актов ВС РФ пока не высказал.

Существует практика, следующая приведенным указаниям ВАС РФ[2], однако характерно, что в исковых делах о возмещении вреда без предварительного признания действий (бездействия) незаконными в возмещении вреда отказывается, при этом одним из ключевых обоснований является именно отсутствие их предварительного оспаривания. Так, в Определении от 15 сентября 2015 г. № 57-КГ15-6 ВС РФ, отменяя апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Белгородского областного суда от 4 декабря 2014 г. о возмещении вреда, причиненного гражданину, в качестве одного из аргументов указал

[1] Постановление Пленума ВС РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Российская газета. 2015. № 270.

[2] См., например: Определение ВАС РФ от 24 октября 2013 г. № ВАС-12736/13 по делу № А82-7708/2012. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.08.2022); Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 10 сентября 2015 г. № 303-ЭС15-4097 по делу № А51-17486/2014. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.08.2022); Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 15 сентября 2015 г. № 57-КГ15-6. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.08.2022).

следующее: «Указанные выше постановления пограничных и таможенных органов, действия должностных лиц, в том числе сотрудников полиции, Пшеничный В.И. в установленном законом порядке не обжаловал, с вопросом о возврате транспортного средства и находящихся в нем грецких орехов не обращался до 5 мая 2014 г.».

В других случаях практика все же исходит из необходимости признания актов, действий (бездействия) незаконным решением суда до предъявления иска о возмещении вреда[1]. Это можно было бы объяснить удобством и утилитарными соображениями облегчения процесса доказывания по делу о возмещении вреда, однако проблема представляется более глубокой. По общему правилу, признание актов, действий (бездействия) незаконным осуществляется в порядке административного судопроизводства (гл. 21, 22 КАС РФ) и в порядке производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (гл. 23, 24 АПК РФ).

Соответственно, возникает вопрос: применяет ли суд указанные нормы в ходе рассмотрения дела о возмещении вреда или дает оценку незаконности действия (бездействия) средствами искового производства? Оба варианта имеют существенные минусы. Одновременное применение двух групп норм ничем не регламентировано. Очевидно, могут возникнуть коллизии, порожденные особенностями административного судопроизводства: в подсудности, составе лиц, участвующих в деле, распределении бремени доказывания и др. Осуществление же косвенного нормоконтроля и контроля законности ненормативных актов в ходе рассмотрения дела о возмещении вреда средствами искового производства может оказаться неэффективным,

[1] См., например: Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 24 января 2017 г. № 53-КГ16-30. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022); Определение ВС РФ от 27 ноября 2015 г. № 302-ЭС15-11950 по делу № А10-554/2013 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022); Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 26 апреля 2016 г. № 18-КГ16-14. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022); Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 12 декабря 2016 г. № 80-КГ16-12. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022).

поскольку нормы административного судопроизводства содержат специальное, нацеленное на выявление незаконности актов, действий (бездействия) регулирование, пренебрегать которым значит ставить под сомнение и саму возможность возмещения вреда.

Более того, особенности распределения бремени доказывания в исковом производстве существенно затрудняют доказывание незаконности ненормативных актов и непосредственно связанных с ней всех иных оснований ответственности. Следуя положениям ст. 56 ГПК РФ и ст. 65 АПК РФ, бремя доказывания самой незаконности действий (бездействия), причинно-следственной связи, факта причинения и размера вреда возлагается на истца. Единственное исключение – вина причинителя, бремя доказывания отсутствия которой в силу презумпции ст. 1064 ГК РФ возложено на ответчика. В то время как в административном судопроизводстве законность своих действий доказывал бы, напротив, ответчик. Признание ненормативного акта незаконным, очевидно, существенно облегчило бы для истца в деле о возмещении вреда доказывание остальных оснований – причинно-следственной связи и размера вреда.

Судебная практика убедительно свидетельствует о тяжести достижения результата возмещения вреда при таком распределении доказывания, скорее свидетельствующем о процессуальном неравенстве, что служит еще одним подтверждением необходимости создания отдельной системы норм, регулирующих производство по делам с участием публично-правовых образований. По целому ряду дел суд отмечает недоказанность незаконности ненормативных актов, причинно-следственной связи между таким актом и возникшим вредом, размера вреда.

Так, поддержав решения нижестоящих судов об отказе в удовлетворении иска о возмещении вреда, ВС РФ указал, что «Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды первой и апелляционной инстанций исходили из отсутствия оснований для привлечения антимонопольного органа к гражданско-правовой ответственности по

причине недоказанности обществом наличия совокупности условий, являющейся основанием для взыскания убытков» (Определение от 25 апреля 2016 г. № 305-КГ15-3882). В другом Определении ВС РФ читаем: «Однако … суд не установил наличие или отсутствие факта наступления вреда, причинной связи между противоправным поведением и наступившим вредом, вины причинителя вреда» (Определение ВС РФ от 1 ноября 2016 г. № 85-КГ16-11)[1].

ВАС РФ в п. 5 уже упомянутого Обзора судебной практики от 31 мая 2011 г. № 145 указал, что, требуя возмещения вреда, истец обязан представить доказательства, обосновывающие противоправность акта, решения или действий (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред. При этом бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике.

Попытка облегчить бремя доказывания была предпринята ВАС РФ в проекте Постановления Пленума «О способах защиты прав и законных интересов участников экономического оборота в случае причинения им вреда со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц»: «Судам следует также учитывать, что на граждан и юридических лиц, обратившихся с исками о возмещении вреда, причиненного субъектами власти, не может быть возложено чрезмерное бремя по доказыванию размера вреда и причинной связи между действием (бездействием) ответчика и неблагоприятными последствиями». Определение

[1] См.: Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 18 апреля 2016 г. № 305-ЭС15-17080 по делу № А40-200870/2014. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022); Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 18 апреля 2016 г. № 18-КГ16-6. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022); Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 25 апреля 2016 г. № 305-КГ15-3882 по делу № А40-65467/2014. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022); Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 23 мая 2016 г. № 305-ЭС15-6820 по делу № А40-138312/2014. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022); Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 30 мая 2016 г. № 305-ЭС16-1409 по делу № А40-31186/2014. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022).

таких особенностей доказывания по делам о возмещении вреда согласуется с общей нормой ч. 1 ст. 65 АПК РФ, в частности, предусматривающей, в том числе и для искового производства, что обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо. Для судов же общей юрисдикции их нельзя признать приемлемыми, поскольку ч. 1 ст. 56 ГПК РФ прямо указывает, что каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом. То есть допускает только нормативное закрепление особенностей распределения бремени доказывания.

Исходя из вышеизложенного, полагаем возможным поддержать позицию высшего суда и практическую тенденцию предварительного, отдельного рассмотрения вопроса о признании актов, действий (бездействия) органов, должностных лиц незаконными в порядке административного судопроизводства до предъявления иска о возмещении вреда или одновременно с ним. Несмотря на более долгий путь к защите своих прав, гражданин или организация получают более серьезные гарантии такой защиты, что вполне может перевесить преимущества быстроты рассмотрения дела исключительно в исковом порядке. Кроме того, наиболее эффективным средством облегчения бремени доказывания по делам о возмещении вреда, полагаем, могло бы являться нормативное установление презумпции существования причинно-следственной связи между противоправным актом и возникшим вредом, доказывать отсутствие которой мог бы ответчик.

3.2.2. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел, возникающих из договорных отношений государства

Значительное число дел, возникающих из обязательственных отношений с участием государства и предусматривающих взыскание в / из бюджета РФ, субъекта РФ или муниципального образования, закрепленного за конкретным органом, составляют дела, возникающие из договорных отношений публично-правовых образований в лице их органов. Специфика сталкивающихся интересов, составляющих предмет судебной защиты, предопределяет сложности в выборе надлежащей формы такой защиты, демонстрируя потребность комплексного (с учетом материально-правовых институтов) подхода к регулированию судопроизводства по этим делам.

Споры, возникающие из договорных отношений государства, условно можно разделить на две большие группы:

1) споры по договорам, заключаемым посредством специальных, в том числе конкурсных, процедур и издания органами соответствующих актов;

2) споры по договорам, заключаемым без прохождения специальных процедур.

К первой категории, как нами уже упоминалось при характеристике мировых соглашений, относятся договоры, подпадающие под действие законодательства о приватизации, контрактной системе. Вторая группа представлена договорами, заключаемыми в порядке ст. 17.1. Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». В них возникают все те же особенности участия государства, которые мы рассматривали в предыдущих главах настоящей работы. Поэтому подробнее мы позволим себе остановиться лишь на спорах первой группы, имеющих существенные особенности в связи с действием развернутых административных процедур.

Среди последних, как пример, в силу наибольшей распространенности, возьмем договоры, заключаемые в рамках контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; соответствующее законодательство и будет положено в основу анализа.

Участие публично-правовых образований в отношениях, связанных с закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, как и в гражданском обороте вообще, отличается значительной спецификой, предопределенной основной целью заключения контрактов – удовлетворение публичных потребностей, а также сопутствующей целью рационального и подконтрольного использования бюджетных средств. Достижение этих целей требует использования наряду с гражданско-правовыми административно-правовых методов регулирования соответствующих правоотношений. Несмотря на продолжающуюся в литературе дискуссию о степени преобладания каждого из названных методов в правовом регулировании соответствующих правоотношений, большинство как отечественных, так и западных ученых сходятся во мнении о комплексной природе такого регулирования[1]. Глубоко не вдаваясь в суть дискуссии, все же

[1] См.: Яковлев В.Ф. Гражданский кодекс и государство // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. М.: ЮРИТ, 1997. № 6. С. 133-138; Корякин В.М. Проблемы правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд обороны и военной безопасности // Военное право. 2013. № 2. С. 34-59; Беляева О.А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2012. С. 10; Щербаков В.А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2009. С. 15–16; Немченко Э.В. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем проведения открытого аукциона в электронной форме: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2012. С. 8–9; Тасалов Ф.А. Отношения по размещению и исполнению государственного заказа: особенности гражданского правового регулирования (на примере Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 15; Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования. Указ. соч. С. 83-91; Кикавец В.В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 11; Халиуллин Т.А. Процедуры принятия управленческих решений при конкурсном размещении государственного заказа на поставку продукции для

следует отметить объективно обусловленное, неизбежное и доказавшее свою эффективность современной историей развития законодательства о контрактной системе[1] наличие широкого публичного начала в правовом регулировании в данной области.

Публично-правовые элементы в контрактной системе включают процедурные вопросы организации закупок, заключения, изменения и расторжения контрактов и вопросы привлечения к ответственности с активным использованием мер государственно-властного воздействия и принуждения[2].

В этом, как и во всех иных случаях участия государства в гражданском обороте, особенности материальных правоотношений не могут не влиять на характер судопроизводства по делам, из этих правоотношений возникающим. Выбор вида судопроизводства, в котором подлежат защите интересы, права, связанные с заключением и исполнением государственных и муниципальных контрактов, в настоящее время во многом зависит от лица, обращающегося в суд.

Традиционным при рассмотрении споров об исполнении и расторжении контрактов является использование исковой формы[3]. При разрешении же

государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Кудилинский М.Н. Государственный контракт: проблемы правоприменения // Договор в публичном праве: сборник науч. статей / под ред. Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 109-110.

[1] Щербаков В.А. Закрытые процедуры отбора исполнителей государственных заказов: прошлое и современность // Законодательство и экономика. 2016. № 7. С. 7-12.

[2] Голубцов В.Г. Система оснований и характеристика особенностей участия Российской федерации в обязательственных правоотношениях // Вестник Пермского университета. 2012. № 3. С. 73-88; Соловьев М.С. О порядке разрешения споров в рамках федеральной контрактной системы // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 4. С. 17-22.

[3] См., например: Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 17 июня 2020 г. № 310-ЭС19-26526 по делу № А84-2224/2018. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.03.2022); Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2020 г. № 17АП-12848/20 по делу № А60-5919/2020. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.03.2022); Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 8 июля 2022 г. № Ф02-3039/2022 по делу № А69-1468/2021 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.08.2022); Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 19 апреля 2022 г. №

споров, связанных с заключением контрактов, на первый план выступает обжалование предшествующих решений, действий заказчика в антимонопольный орган (ст. 18.1. Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»), решение или предписание которого может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня их принятия или выдачи. Соответственно вид судопроизводства определяется волей заинтересованного лица, что может приводить к отказу в защите права.

Так, при оспаривании результатов торгов в исковом судопроизводстве возможность удовлетворения иска зачастую ставится в зависимость от исполнения контракта, поскольку согласно правовой позиции, впервые сформулированной в Постановлении Президиума ВАС РФ от 20 января 2004 г. № 10623/03, в случае, если контракт исполнен, приведение сторон в первоначальное положение с возвращением полученного по сделке невозможно, и, следовательно, избранный истцом способ защиты не приводит к восстановлению его субъективных прав.

В дальнейшем указанный вывод был несколько иначе сформулирован в Определении Конституционного Суда РФ от 16 июля 2009 г. № 739-О-О, Постановления Президиума ВАС РФ от 7 февраля 2012 г. № 12573/11 и от 29 января 2013 г. № 11604/12, согласно которым признание торгов недействительными должно привести к восстановлению нарушенных прав и интересов лица, предъявившего соответствующий иск. Но многочисленная судебная практика «не заметила» изменения акцентов и продолжила непосредственно связывать отказ в удовлетворении иска с фактом исполнения контракта.

Так, в Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 6 декабря 2016 г. по делу № А20-4539/2015 о признании недействительными аукциона в электронной форме № 0104200002115000333 «Повышение сейсмостойкости здания Республиканского Врачебно-физкультурного

04АП-1086/2022 по делу № А19-17104/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.08.2022).

диспансера в г. Нальчике, КБР» и государственного контракта от 31 декабря 2015 г. № 2015.482026, а также о применении последствий недействительности сделки, отказывая в удовлетворении кассационной жалобы истцов, суд поддержал выводы нижестоящих судов об отказе в признании недействительным аукциона, мотивированные тем, что оспариваемый государственный контракт частично исполнен сторонами, а проведение повторного аукциона на тех же условиях требует дополнительных затрат на приведение конкурсной документации в соответствие с уже выполненными и оплаченными работами[1].

Подобная практика не может быть оценена положительно с точки зрения вышеназванных целей контрактной системы, поскольку фактически допускает «утверждение» незаконности заключения контрактов через их исполнение при помощи суда. Не может быть она оправдана и необходимостью быстрого и качественного удовлетворения публичных интересов, поскольку и быстрота, и качество подвергаются сомнению при нарушениях в назначении торгов и проведении отбора исполнителей.

Развитие ситуации в этом ключе в настоящее время приводит к экстраполяции подобных выводов и на случаи рассмотрения непосредственно заявлений о признании решений, актов заказчиков незаконными. В качестве примера можно привести следующее дело.

Арбитражный суд Дальневосточного округа в Постановлении от 02.10.2015 № Ф03-4047/2015, отказывая в удовлетворении кассационной

[1] См.: Постановление арбитражного суда Поволжского округа от 7 сентября 2018 г. по делу № А55-22664/2017. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.02.2022); Постановления АС Волго-Вятского округа от 5 сентября 2019 г. по делу № А43-36135/2018. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.02.2022); Постановление арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 июня 2019 г. по делу № А56-73035/2018. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.02.2022); Постановление арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 4 февраля 2020 г. по делу № А53-5260/2019. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.02.2022); Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 25 августа 2021 г. № 01АП-4969/2020 по делу № А11-7651/2020. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.02.2022).

жалобы ООО «ЭМУНА-ФАРМ» по делу по заявлению ООО «ЭМУНА-ФАРМ» к Комитету государственного заказа Правительства Хабаровского края о признании недействительным протокола рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе № 012220002514010294 от 23.12.2014 и обязании Комитета повторно провести аукцион в электронной форме № 012220002514010294, указал, что суды пришли к обоснованному выводу о том, что заявителем избран ненадлежащий способ защиты права, которое общество полагает нарушенным. В рамках рассматриваемого дела судами установлено фактическое исполнение контракта, заключенного с единственным поставщиком. При таких обстоятельствах повторное проведение аукциона невозможно так, как невозможно восстановление интереса заявителя, состоящего в повторном проведении аукциона с его участием.

Учеными совершенно справедливо отмечается, что при рассмотрении таких дел в порядке административного судопроизводства факт исполнения контракта не играет роли для констатации законности/незаконности действий заказчиков[1]. Точное применение закона (АПК РФ и КАС РФ) в данном случае никак не связывает признание незаконности ненормативных правовых актов и иных решений заказчика с фактом исполнения контракта и не имеет прямой корреляции с дальнейшим признанием контракта или торгов недействительными. Констатация факта незаконности решений, действий заказчика сама по себе служит защите права частных лиц и должна повлечь соответствующую реакцию вышестоящих органов публично-правового образования в отношении лиц, допустивших нарушения. Соответственно, административное судопроизводство в рассматриваемых случаях могло бы (в будущем) иметь значительно больший потенциал в обеспечении достижения целей и соблюдения принципов контрактной системы, чем исковое судопроизводство, в котором при отказе в удовлетворении иска о признании

[1] Соловьев М.С. О порядке разрешения споров в рамках федеральной контрактной системы. Указ. соч. С. 17-22.

торгов недействительными в связи с исполнением контракта чиновники автоматически освобождаются от ответственности. Потребность в оспаривании именно актов, действий и решений органов прослеживается, но пока незаслуженно игнорируется судами, ссылающимися на наличие возможности признать недействительными торги (Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 7 февраля 2007 г. № Ф04-58/2007 (30975-А75-11) по делу № А75-4671/2006; Определение Верховного Суда РФ от 23 июня 2022 г. № 306-ЭС22-9197 по делу № А12-12904/2021[1]).

Вопрос же о признании торгов недействительными в исковом судопроизводстве должен решаться при скрупулезном изучении конкретных обстоятельств дела и реальной возможности возвращения сторон незаконно заключенного контракта в первоначальное состояние. Например, при поставке еще не потребленных товаров это вполне возможно. Одна констатация факта исполнения контракта влечет искажение понимания приведенных суждений КС РФ и ВАС РФ, которые не отрицают, а, напротив, признают необходимость считать торги недействительными, если это повлечет восстановление нарушенных прав и интересов лица, предъявившего соответствующий иск.

Наличие возможности оспаривать решения, действия органов, связанные с проведением торгов, определяет и ряд иных значимых особенностей процесса по этой категории дел.

Прежде всего, это сочетание производств[2]. При подаче заявления в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, об оспаривании актов, решений, связанных с назначением и

[1] Определение Верховного Суда РФ от 23 июня 2022 г. № 306-ЭС22-9197 по делу № А12-12904/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.08.2022).

[2] О проблемах сочетания видов судопроизводств см. также: Юдин А.В. Режимы совместного и раздельного рассмотрения исковых требований в рамках гражданского и административного судопроизводства // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 8. С. 88-99. См., например: Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 13 марта 2019 г. № 309-КГ18-16754 по делу № А60-54508/2017. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.06.2022).

проведением торгов, закреплением их результатов, не исключается одновременное или последующее оспаривание самого контракта.

В этом случае принципиальное значение будет иметь связь основания для оспаривания контракта с незаконностью акта. Если она будет непосредственной, то порочить контракт станет возможным только после решения вопроса о законности ненормативного акта, решения. Иными словами, рассмотрение дела и восстановление прав истца будет невозможно без отмены акта. Неразрывность такой связи, полагаем, должна влечь недопустимость «расщепления» соответствующих производств. Убеждены, что наиболее эффективной защите будет способствовать рассмотрение этих дел в рамках одного производства. Это возможно в рамках предлагаемой нами системы норм, регулирующих особенности гражданско-правовых споров с участием государства, дополняющих административное судопроизводство.

При отсутствии непосредственной связи акта, решения с основаниями оспаривания контракта существование параллельных производств, искового и возникающего из публичных правоотношений, на первый взгляд, не имеет препятствий. Однако при ближайшем рассмотрении все оказывается не так просто. Речь о том, что, к примеру, все возможные в силу специфики механизма заключения контрактов основания его недействительности оказываются напрямую связаны с принятием актов, решений органов (ст. 168-170, 173.1, 174, 174.1 ГК РФ). Применимость иных оснований недействительности контрактов, где связь с актами была бы минимальна, например, пороки воли, видится нам весьма сомнительной, по крайней мере, такой практики нам обнаружить не удалось. Кроме того, здесь имеет значение и тот момент, с которого контракт будет опорочен. Если контракт будет признан недействительным с момента заключения (как во всех случаях с ничтожными сделками), то очевидно, что рассмотрение даже «изолированного» спора о гражданско-правовых последствиях действия этого контракта будет бесполезно либо породит конкуренцию решений.

Следовательно, оспаривание акта, решения и спор по контракту возможны одновременно без ущерба для эффективности защиты только в тех случаях, когда основание оспаривания никак не связано с законностью акта органа, определяющего само существование контракта, причем с момента его заключения. Нетрудно заметить, что в основном это будут споры об исполнении контракта, например, взыскания по нему задолженности[1].

Наличие «административной составляющей» в контрактных спорах оказывает непосредственное влияние и на их подведомственность. Если сочетание искового производства и производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в рамках контрактных споров является, как было показано выше, весьма непростым, то подключение третейского суда к их рассмотрению отягощает еще бóльшими сложностями.

Ранее, в отсутствие нормативных установлений, на практике сложилась неопределенность в вопросе арбитрабельности контрактных споров.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, отраженной в Постановлениях от 26 мая 2011 г. № 10-П и от 18 ноября 2014 г. № 30-П, Определениях от 9 декабря 2014 г. № 2750-О, от 15 января 2015 г. № 5-О, от 5 февраля 2015 г. № 233-О, Конституция не исключает возможность разрешения гражданско-правовых споров между частными лицами в процедуре третейского разбирательства посредством третейских судов.

Президиум ВАС РФ в Постановлении от 28 января 2014 г. № 11535/13 о пересмотре в порядке надзора Определения АС города Москвы от 1 февраля 2013 г. по делу № А40-14581/12, А40-160147/12 и Постановления ФАС Московского округа от 7 мая 2013 г. по тому же делу определил, что споры по

[1] О возможности распространения поражающего эффекта решения суда о признании оспоримой сделки недействительной в прошлое см.: Абушенко Д.Б. О некоторых вопросах, связанных с определением момента изменения и прекращения материального правоотношения при вынесении судебного решения по преобразовательному иску // Studia Iuridica. LXX. Между гражданским материальным и процессуальным правом. С. 17-26; Абушенко Д.Б. Преобразовательное решение суда как юридический факт: некоторые вопросы ретроспективного и перспективного эффекта // Юридичні факти в системі правового регулювання // Зб. наук. прац. Матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф. К.: ВД «Дакор», 2015. С. 102-107.

контрактам, заключаемым в соответствии с ранее действовавшим законом о государственных закупках, не могут рассматриваться третейскими судами в силу специфики характера этих правоотношений и совокупности требований, предъявляемых к ним указанным законом, а также ввиду несовместимости законодательных принципов третейского разбирательства и законодательных принципов размещения заказов, иное толкование нарушает основополагающие принципы российского права (противодействие коррупции, обеспечение конкуренции).

Аналогичные выводы были отражены в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 3 марта 2015 г. № 305-ЭС14-4115 по делу № А41-60951/13. Нижестоящие суды тоже идут по этому пути. Например, в Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 12 августа 2015 г. № Ф05-10206/2015 по делу № А40-155009/14 третейская оговорка в государственном контракте была признана недействительной с указанием на то, что такие споры являются неарбитрабельными, а третейские соглашения о передаче подобных споров в третейские суды – недействительными.

В связи с принятием нового Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» в ряд законодательных актов, в том числе в ГПК РФ и АПК РФ, были внесены изменения, определившие перечень дел, не подлежащих передаче на рассмотрение третейского суда (ч. 2 ст. 33 АПК РФ, ч. 2 ст. 22.1 ГПК РФ). К таким делам, в частности, отнесены споры, возникающие из отношений, регулируемых законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (п. 6 ч. 2 ст. 22.1 ГПК РФ, п.6 ч. 2 ст. 33 АПК РФ). При этом согласно п. 8 ст. 13 Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 3 части 1 статьи 6 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» в связи с

принятием Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации», п. 6 ч. 2 ст. 33 АПК РФ и п. 6 ч. 2 ст. 22.1 ГПК РФ не применяются со дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего порядок определения постоянно действующего арбитражного учреждения, которое вправе администрировать споры, возникающие из отношений, регулируемых законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

При этом никакой оговорки о характере споров, пока не подлежащих рассмотрению в третейских судах, но в будущем арбитрабельных, в п. 6 ч. 2 ст. 33 АПК РФ и п. 6 ч. 2 ст. 22.1 ГПК РФ не содержится. Очевидно, если только законодатель не отступит от позиции недопустимости передачи споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, на рассмотрение третейского суда, обозначенная часть контрактных споров не может быть передана на разрешение третейских судов. На данный момент эта позиция представляется принципиальной.

Сохранение связанных с контрактами дел, возникающих из публичных правоотношений, в компетенции государственных органов не исключает третейское разбирательство в отношении гражданско-правовых споров из этих контрактов в принципе. Но фактическая осуществимость, рациональность и эффективность этого решения весьма сомнительна. К аргументам, приводимым против разделения производств в государственных судах, здесь добавляется еще ряд немаловажных обстоятельств.

Прежде всего, потребуется детальное разграничение компетенции и такая же детальная регламентация самой процедуры третейского разбирательства. Сложности можно увидеть на следующем примере. Так, в случае предъявления в третейский суд требования о признании контракта недействительным по основаниям нарушения закона при его заключении, рассмотрение дела без оценки законности актов, решений органов о назначении и проведении торгов будет затруднено. Третейский суд должен

будет приостановить производство по делу до рассмотрения спора по требованию государственным судом, иным органом, если таковое заявлено, что должно быть прямо предусмотрено порядком арбитража в правилах постоянно действующего арбитражного учреждения (ч. 5 ст. 45 ФЗ «Об арбитраже»). В цивилистическом процессе есть для этого давно и эффективно работающие нормы – абз. 5 ст. 215 ГПК РФ и п. 1.ч. 1 ст. 143 АПК РФ.

Кроме того, в большом количестве споров, связанных как с заключением, так и исполнением контрактов, необходима оценка потенциального нарушения публичных интересов. Лежащий на поверхности пример – оспаривание сделки по основаниям ст. 168 ГК РФ. Рассмотрение этого вопроса в третейском разбирательстве, исходя из общей направленности арбитража на защиту частных интересов, а также из уже имеющихся исключений (для иллюстрации: в ст. 33 АПК РФ и ст. 22.1 ГПК РФ споры, возникающие из отношений, связанных с возмещением вреда, причиненного окружающей среде, явно затрагивающие публичные интересы, запрещено передавать на рассмотрение третейских судов), представляется недопустимым.

Далеко не однозначным является, на наш взгляд, и вопрос об арбитрабельности и иных, напрямую не связанных с актами, решениями органов, споров, возникающих из отношений, регулируемых законодательством Российской Федерации, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Основные аргументы сторонников передачи ряда контрактных споров в юрисдикцию третейских судов связаны с правовой природой контрактных споров и характером третейского соглашения. Так, А.В. Гапанович делает следующие выводы: 1) включение третейского соглашения в виде третейской оговорки в государственный/муниципальный контракт, возможно, и не противоречит нормам законодательства Российской Федерации; 2) на рассмотрение третейского суда могут быть переданы не любые споры,

вытекающие из контракта, а только споры, связанные с исполнением, изменением и расторжением контракта как возникающие из отношений, регулируемых гражданским законодательством[1]. При этом, признавая комплексный характер законодательства о контрактной системе, сам автор рассуждает о сложности разграничения в этой сфере гражданско-правового и публично-правового спора, о необходимости применения в ходе рассмотрения дела норм различных отраслей. Совсем уж не выдерживает критики утверждение, которое позволяет в итоге оправдать гражданско-правовой характер и арбитрабельность контрактных споров, – «кроме того, для целей гражданского законодательства не имеет особого значения цель вступления сторон в договорные отношения, а также источники финансирования ими своих обязательств по договору»[2]. Следовательно, вывод об арбитрабельности контрактных споров становится возможным только при той или иной степени допущений, а прямо говоря, только при отбрасывании не вписывающихся в гражданско-правовые рамки особенностей функционирования государственной контрактной системы.

Препятствием в передаче контрактных споров в юрисдикцию третейских судов становятся, полагаем, не только особенности материальных правоотношений, лежащих в основе спора, но и процессуальные, процедурные особенности деятельности даже обновленных третейских судов. Целью федеральной контрактной системы является реализация единого цикла формирования профессионализма контрагента, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов. Этот цикл позволяет обеспечить выполнение публичных обязательств государства, адекватное потребностям государства качество поставляемых товаров, работ и услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление технологическими и экономическими рисками, существенное снижение

[1] Гапанович А.В. Арбитрабельность споров, вытекающих из государственных (муниципальных) контрактов // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 6. С. 55-60.

[2] Там же. С. 58.

коррупции в государственном секторе. А принципами функционирования системы являются открытость, конкуренция, единство и ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность расходования бюджетных средств[1]. Конечной же целью рассмотрения и разрешения контрактных споров должно, очевидно, являться достижение указанной цели при соблюдении обозначенных принципов. Соответственно, проблема определения подведомственности контрактных споров коренится и в возможности наиболее эффективного обеспечения достижения обозначенной цели процессуальными средствами.

Только принцип гласности, действующий при осуществлении правосудия в государственных судах, может способствовать достижению необходимого уровня открытости контрактной системы, эффективному преодолению коррупционных проявлений. Напротив, как справедливо отмечают исследователи, принципы третейского разбирательства (конфиденциальность, закрытость процесса, неформальный характер разбирательства, упрощенный порядок сбора и представления доказательств, отсутствие информации о принятых решениях, а также невозможность их проверки и пересмотра по существу) не позволяют обеспечить цели, для достижения которых вводилась система размещения заказов. Кроме того, рассмотрение споров третейскими судами увеличивает издержки сторон за счет третейского сбора и гонорара третейских судей, самостоятельно устанавливаемых каждым постоянно действующим третейским судом, что не отвечает цели экономии бюджетных средств[2].

Весомым аргументом в пользу передачи в юрисдикцию третейских судов контрактных споров могло бы стать обеспечение снижения тенденциозности в рассмотрении государственными судами споров с

[1] Панова И.В. Актуальные вопросы применения Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: административная и судебная практика // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 18-27.

[2] Кикавец В.В. Судебные споры в контрактной системе: научно-практическое пособие // Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

участием государства. Однако известная история развития третейского разбирательства в России на современном этапе и предпосылки принятия нового закона, среди которых основными были повышение независимости третейских судей, борьба с «карманными» третейскими судами, укрепление содействия и контроля со стороны государства за их деятельностью[1], по крайней мере, на данный момент, не позволяют сделать заключение о большей степени независимости и беспристрастности третейского разбирательства.

Невозможность оспорить решения третейского суда по существу также может рассматриваться как серьезное препятствие в определении подведомственности контрактных споров третейским судам. Являясь преимуществом и ускорением разрешения частноправовых споров, в спорах с публично-правовой составляющей отсутствие иерархии судебных инстанций и обжалования итогового акта имеет прямо противоположный эффект. Преследуемая в контрактных спорах одной из сторон цель защиты не собственных, а общих, публичных интересов не позволяет ей договориться об окончательности и неоспоримости решения третейского суда с противоположной стороной. Это не означает, что цена судебной ошибки в частноправовых спорах ниже, чем в публичных, но прогнозирование риска ее возникновения, как и любого иного риска при реализации своих интересов, лежит на самом заинтересованном лице и только на нем. В отличие от интересов коллективных, при защите которых, напротив, должны быть изначально созданы условия и гарантии минимизации произвола конкретных лиц.

Полагаем, что достижению целей эффективной защиты прав всех участников контрактной системы, с учетом материальных и процессуальных аспектов, будет рассмотрение контрактных споров государственными судами в рамках единой, предлагаемой в настоящей работе, системы норм, регулирующих судопроизводство с участием государства.

---

[1] Еременко В.И. Новая система третейского разбирательства в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2017. № 2. С. 33-44.

3.2.3. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел, предусматривающих субсидиарную ответственность государства по обязательствам созданных им юридических лиц

Еще одной распространенной категорией дел по искам, предусматривающим взыскание в казну / за счет средств казны публично-правовых образований, являются дела, предусматривающие субсидиарную ответственность публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц.

Согласно действующему правовому регулированию, субсидиарная ответственность публично-правовых образований наступает в случаях, предусмотренных законом, по обязательствам бюджетных, казенных и автономных учреждений (п. 4, 5, 6 ст. 123.22 ГК РФ) и казенных предприятий (ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»[1]). Взыскание в данном случае предполагается не за счет средств органа-учредителя, а непосредственно за счет публично-правового образования, так как в бюджете средства для этого были закреплены не за органом, а за учреждением, то есть у органа они просто отсутствуют.

Характер ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими учреждений и предприятий и непосредственно связанный с этим вопрос об определении надлежащего ответчика по соответствующим спорам остается предметом дискуссий. Особенности правового статуса учреждений и казенных предприятий, связанные с целью их создания для удовлетворения публичных интересов, собственно порядком

[1] Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746; 2022. № 1 (ч. I). Ст. 5.

создания, назначения руководителей, финансирования и выполнения государственных и муниципальных заданий, ответственности, приводит к обоснованным сомнениям в возможности говорить о субсидиарной ответственности публично-правового образования по долгам таких юридических лиц вообще.

Как справедливо отмечал Д.Л. Комягин на основе ранее действовавшего законодательства, бюджетные учреждения, выполняя полномочия государственного заказчика, заключают государственные контракты от имени соответствующего публично-правового образования. Неисполнение такого государственного (муниципального) контракта со стороны бюджетного учреждения не может с точки зрения формальной логики повлечь субсидиарную ответственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в силу того, что соответствующее публично-правовое образование уже непосредственно является обязанной стороной по договору[1]. Нами разделяется это мнение и уже высказывалось суждение о непосредственном участии публично-правовых образований в материальных и процессуальных правоотношениях в случае участия в них созданных ими юридических лиц, по обязательствам которых эти образования несут полную ответственность. Как понятие субсидиарной ответственности, так и закрепившееся в теории понятие опосредованного участия публично-правовых образований в правоотношениях может использоваться в этом случае лишь условно. ВАС РФ в Постановлении от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» ранее отмечал, что субсидиарная ответственность Российской Федерации, субъектов Российской

[1] Комягин Д.Л. Субсидиарная ответственность в публичных правоотношениях // Реформы и право. 2007. № 1. С. 24-29.

Федерации и муниципальных образований является «особым видом субсидиарной ответственности».

По вопросу о надлежащем ответчике по спорам, предполагающим субсидиарную ответственность публично-правовых образований, названным постановлением была сформулирована достаточно четкая позиция. В п. 7 данного Постановления было указано, что при определении надлежащего ответчика, несущего субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения, необходимо исходить из того, что субсидиарную ответственность как собственник имущества учреждения несут соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. Ныне приведенный пункт утратил силу в связи с реализацией в материальном законодательстве концепции ограничения субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам учреждений. В соответствии со ст. 123.22 ГК РФ субсидиарная ответственность собственника имущества по всем обязательствам допускается только в отношении казенных учреждений, в отношении же бюджетных и автономных учреждений – только по обязательствам, связанным с причинением вреда гражданам.

От имени перечисленных публично-правовых образований, на основании ст. 158 БК РФ, в суде выступает главный распорядитель средств соответствующего бюджета. При этом, удовлетворяя требование о привлечении собственника к субсидиарной ответственности по долгам учреждения, суду в резолютивной части решения следует указывать, что соответствующий долг учреждения взыскивается с Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования соответственно, а не с органов, выступающих от имени публично-правовых образований.

Однако сложная конструкция участия публично-правовых образований в правоотношениях через их органы не позволяет однозначно придерживаться этой позиции о надлежащем ответчике. В научной литературе неслучайно

фигурируют две позиции по этому вопросу. Одни авторы рассматривают в качестве собственника учредителя, то есть соответствующий орган государственной власти либо вышестоящее учреждение, которое и должно выступать ответчиком в суде[1]. Другая точка зрения заключается в том, что собственником учреждения или казенного предприятия является только соответствующее публично-правовое образование[2].

Нами уже приводилась процессуальная аргументация, позволяющая, на наш взгляд, найти выход из сложившегося противоречия. По нашему мнению, в делах, предполагающих субсидиарную ответственность публично-правовых образований, от их имени должны выступать как главные распорядители бюджета, то есть органы-учредители учреждения, предприятия, так и финансовые органы, действующие от имени казны публично-правового образования. Первые – для обеспечения непосредственного применения ответственности к виновным и создания условий для доказывания, вторые – для представления интересов казны, источника выплат. Отсутствие в деле органа, главного распорядителя бюджетных средств, приводит к затруднению установления фактов, имеющих юридическое значение и входящих в предмет доказывания и размыванию ответственности государства. Отсутствие в деле финансового органа влечет принятие решения в отношении лица, не привлеченного к участию в деле, на которого и будут возложены обязанности по исполнению решения суда.

---

[1] Барщевская Н., Иванова Е. Субсидиарная безответственность // Бизнес-адвокат. 2001. № 11. С. 6-9; Каширская Н.А. О практике применения статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации в части привлечения к субсидиарной ответственности собственника учреждения арбитражными судами Волго-Вятского округа // Вестник ВАС РФ. 2000. № 2. С. 112.

[2] См., например: Попов В.В. О применении статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации в части привлечения к субсидиарной ответственности учредителя и собственника учреждения федерального железнодорожного транспорта // Вестник ВАС РФ. 2000. № 7. С. 125-128; Сурков А.Н. Особенности субсидиарной ответственности государства по обязательствам созданных им федеральных государственных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, в которых Законом предусмотрена военная служба // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 7. С. 34.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование концепции участия государства и иных публично-правовых образований в цивилистическом процессе, основанное на объективных, а не формальных представлениях о равенстве субъектов в спорах с властью, обусловлено насущными потребностями создания надлежащих гарантий защиты как частных, так и публичных интересов. Современное состояние доктрины и законодательства отчетливо обозначают основания для пересмотра представлений о роли государства во всех сферах, включая судопроизводство. Характерное для разных исторических периодов утрирование либо исключительности государства, либо его абсолютного равенства с иными субъектами, очевидно, не может способствовать достижению задач правосудия по соответствующим категориям дел. Такие основания – доктринальное и нормативное «признание», прежде всего, властных особенностей государства как участника цивилистического процесса, их разработка и отражение в нормах права, разъяснениях высшего суда. Сформулированные в настоящем исследовании выводы и предложения могут определить направление и составить базу соответствующих разработок.

В работе определены основные характеристики государственного интереса как предмета судебной защиты, предоставление которой возможно только при наличии правовой формы закрепления такого интереса в силу связанности правового государства правом и с целью установления совершенно определенных границ реализации и защиты интересов субъектом, от воли которого в конечном счете зависит защита всех иных групп интересов. Дано авторское представление о соотношении интересов с субъективными правами в разрезе существования специфических коллективных интересов, включая государственные.

Определена потребность и сформулировано понятие интересоспособности. Для реализации и защиты государственных интересов категории правоспособности в материальном и процессуальном праве недостаточно. От имени государства вступают в соответствующие правоотношения его органы и иные лица, которых государство наделяет субъективными правами; состав этих субъективных прав также конструирует государство. Соответственно, категории материальной и процессуальной правоспособности применительно к самому государству размываются, зачастую сводясь к способности органов, выступающих от его имени, иметь субъективные права. За пределами правоспособности остаются и интересы государства, не отраженные в субъективных правах его органов.

Наличие у государства интересоспособности в материальном праве предопределяет, учитывая специфику данного субъекта, и принадлежность ему процессуальной интересоспособности. Под процессуальной интересоспособностью государства понимается способность быть носителем интереса в процессе, в предоставлении судебной защиты государственных интересов, не противоречащих праву, интересам других лиц, закрепленных в правовой форме, реализуемой в процессе посредством наделения органов государства и иных лиц, действующих от его имени, процессуальными правами. Интерес в процессе объективирован в субъективном праве на обращение в суд, принадлежащем государству, что в свою очередь предопределяет наличие у самого государства процессуальной правоспособности.

Выявлены теоретические и практические предпосылки учета особенностей защиты государственного интереса и иных групп интересов при их столкновении в цивилистическом процессе, объединения их в систему взаимоувязанных с материальными – процессуальных институтов и норм.

Выделены две формы участия государства в цивилистическом процессе с целью защиты своих интересов и прав: непосредственная и опосредованная. Непосредственная форма предполагает участие государства в процессе через

систему государственных и иных органов, опосредованная – через создаваемые им юридические лица.

Установлена специфическая процессуальная форма непосредственного участия государства в цивилистическом процессе – защита прокурором интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 45 ГПК РФ), публичных интересов (ст. 52 АПК РФ).

Разработана теоретико-прикладная система особенностей участия государства в цивилистическом процессе, включающая: 1) особенности применения основных положений цивилистического процесса в делах с участием государства (компетенция судов, субъектный состав, представительство, судебные расходы, судебные извещения, вызовы, процессуальные сроки, доказательства и доказывание); 2) особенности порядка рассмотрения и разрешения дел с участием государства (предъявление заявления, принятие обеспечительных мер, заключение мирового соглашения, явка в судебное заседание, применение упрощенного производства, обжалование судебных постановлений).

На основе исследования обоснованы необходимые изменения порядка рассмотрения наиболее распространенных и репрезентативных с точки зрения характера защищаемого государственного интереса и непосредственного участия государства дел (дела о наследовании государством выморочного имущества, дела о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, дела о признании права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь, дела, связанные с контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и др.).

На основе проведенного анализа сформулированы предложения по совершенствованию ряда норм ГПК РФ и АПК РФ, а также некоторых материально-правовых норм, непосредственно связанных с реализацией процессуально-правовых институтов.

Целостное представление о детерминантах, сути и цели участия государства в цивилистическом процессе, взаимоувязанное с соответствующими материально-правовыми положениями, способствуют развитию состязательности, гласности процесса, укреплению независимости судей, эффективной защите как частных, так и публичных государственных интересов при их столкновении, определяют перспективы и направления совершенствования гражданского и арбитражного процессуального законодательства, законодательства иных отраслей права.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативные правовые акты

1.1. Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изм. от 1 июля 2020 г.) // Российская газета. – 1993. – № 237 (853); СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

2. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 18. – Ст. 1589; 2022. – № 16. – Ст. 2592.

3. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 2022. – № 16. – Ст. 2592.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 25 февраля 2022 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 2022. – № 9 (ч. I). – Ст. 1252.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410; 2021. – № 27 (ч. I). – Ст. 5123.

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823; Российская газета. – 2022. – № 266.

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824; 2022. – № 22. – Ст. 3544.

8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340; Российская газета. – № 266. – 2022.

9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4552; 2021. – № 27 (ч. I). – Ст. 5115.

10. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012; 2022. – № 41. – Ст. 6949.

11. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; 2022. – № 41. – Ст. 6949.

12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5496; 2022. – № 41. – Ст. 6948.

13. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; Российская газета. – № 266. – 2022.

14. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 2022. – № 45. – Ст. 7670.

15. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750; 2022. – № 45. – Ст. 7664.

16. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 219; 2020. – № 50 (ч. III). – Ст. 8074.

17. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 223; 2022. – № 16. – Ст. 2609.

18. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2021. – № 52 (ч. I). – Ст. 8973.

19. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в ред. от 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 4. – Ст. 251; 2022. – № 29 (ч. III). – Ст. 5287.

20. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2022 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2022. – № 27. – Ст. 4621.

21. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 48. – Ст. 4746; 2022. – № 1 (ч. I). – Ст. 5.

22. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (в ред. от 14 марта 2022 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 172; 2022. – № 12. – Ст. 1787.

23. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; 2021. – № 27 (ч. I). – Ст. 5179.

24. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2022. – № 29 (ч. II). – Ст. 5220.

25. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (в ред. от 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4850; 2022. – № 29 (ч. III). – Ст. 5320.

26. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2022. – № 45. – Ст. 7669.

27. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 24 февраля 2021 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285; 2021. – № 9. – Ст. 1469.

28. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 11 июня 2022 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3434; 2022. – № 24. – Ст. 3928.

29. Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 1940; 2022. – № 41. – Ст. 6951.

30. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776; 2022. – № 29 (ч. III). – Ст. 5237.

31. Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (в ред. от 11 июня 2022 г.) // СЗ РФ. – 2010. – № 18. – Ст. 2144; 2022. – № 24. – Ст. 3943.

32. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (в ред. от 9 ноября 2020 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2; 2020. – № 46. – Ст. 7209.

33. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 21 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598; Российская газета. – 2022. – № 266.

34. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649; 2021. – № 18. – Ст. 3060.

35. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652; 2022. – № 45. – Ст. 7665.

36. Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. – 2016. – № 1 (ч. I). – Ст. 2; 2018. – № 53 (ч. I). – Ст. 8457.

37. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти» // СЗ РФ. – 2016. – № 26 (ч. I). – Ст. 3889.

38. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 14 марта 2022 г.) // СЗ РФ. – 2021. – № 52 (ч. I). – Ст. 8973; 2022. – № 12. – Ст. 1787.

39. Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 387-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2022. – № 41. – Ст. 6949.

40. Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (в ред. от 25 апреля 2022 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395; 2022. – № 18. – Ст. 3053.

41. Указ Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2014 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 29 (ч. 1). – Ст. 3482; 2014. – № 31. – Ст. 4402.

42. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – № 27 (ч. II). – Ст. 5351.

43. Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» (в ред. от 1 июня 2021 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 33. – Ст. 3254; 2021. – № 23. – Ст. 4037.

44. Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1998 г. № 1132 «О первоочередных мерах по правовой защите интересов государства в процессе экономического и гражданско-правового оборота результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения» (в ред. от 28 августа 2017 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 40. – Ст. 4964; 2017. – № 36. – Ст. 5442.

45. Постановление Правительства РФ от 4 октября 1999 г. № 1116 «Об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ» (в ред. от 24 ноября 2020 г.) // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5034; 2020. – № 48. – Ст. 7757.

46. Постановление Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» (в ред. от 25 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. – 2007. – № 34. – Ст. 4237; 2022. – № 2. – Ст. 515.

47. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» (в ред. от 22 сентября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 23. – Ст. 2721; 2022. – № 39. – Ст. 6643.

48. Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» (в ред. от 16 марта 2019 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 39. – Ст. 4614; 2019. – № 12. – Ст. 1314.

49. Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. от 13 июля 2022 г.) // СЗ РФ. – 2010. – № 38. – Ст. 4823; 2022. – № 29 (ч. III). – Ст. 5498.

50. Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1382 «О присоединении информационных систем организаций к инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме» (в ред. от 10 октября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч. 2). – Ст. 7938; 2022. – № 42. – Ст. 7179.

51. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 - 2024 годы» (в ред. от 20 октября 2022 г.) // СЗ РФ. – 2013. – № 1. – Ст. 13; 2022. – № 44. – Ст. 7558.

52. Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2014 г. № 1222 «О дальнейшем развитии единой системы межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. от 20 ноября 2018 г.) // СЗ РФ. – 2014. – № 48. – Ст. 6862; 2018. – № 49 (ч. VI). – Ст. 7600.

53. Распоряжение Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. – 2021. – № 20. – Ст. 3397.

54. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27 декабря 2016 г. № 251 «Об утверждении Порядка подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» (в ред. от 17 ноября 2021 г.) // Бюллетень актов по судебной системе. 2017. № 2.

55. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28 декабря 2016 г. № 252 «Об утверждении Порядка подачи в арбитражные суды Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме

электронного документа» (в ред. от 20 февраля 2018 г.) // Бюллетень актов по судебной системе. – 2017. – № 17; 2018. – № 4.

56. Приказ Минэкономразвития России от 10 декабря 2015 г. № 931 «Об установлении Порядка принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 24.

57. Приказ Росреестра от 8 апреля 2021 г. № П/0149 «Об установлении Порядка предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и Порядка уведомления заявителей о ходе оказания услуги по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости» (в ред. от 8 ноября 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (http://pravo.gov.ru). – 2021.

58. Письмо ФНС РФ от 4 декабря 2008 г. № ШС-6-3/892 «О выморочном имуществе» // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2022).

59. Письмо ФНП от 17 июля 2012 г. № 1445/06-15.1 «Об отказе в выдаче нотариусом налоговым органам свидетельства о праве наследования имущества, переходящего в собственность Российской Федерации» // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2022).

60. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. – 2009. – № 11.

1.2. Правовые акты, утратившие силу

1. Устав гражданского судопроизводства // Судебные уставы 20 ноября 1864 года: с изложением рассуждений, на коих они основаны: Ч. 1. – 2-

е изд., доп. – СПб.: в типографии 2 отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1867. – 763 с.

2. Постановление ВЦИК от 10 июля 1923 г. «О введении в действие Гражданского Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с «Гражданским Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») // СУ РСФСР. – 1923. – № 46 – 47. – Ст. 478.

3. Гражданский кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11 июня 1964 г.) // Ведомости ВС РСФСР. – 1964. – № 24. – Ст. 407.

4. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3019 (утратил силу).

II. Научная и специальная литература

2.1. Монографии

1. Абушенко Д.Б. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве: практика арбитражных судов [Текст] / Д.Б. Абушенко. – М.: Wolters Kluwer, 2006. – 231 с.

2. Актуальные проблемы унификации гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства [Текст] / М.А. Рожкова, М.Е. Глазкова, М.А. Савина; под общ. ред. М.А. Рожковой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. – 304 с.

3. Андреев Ю.Н. Гражданско-правовая ответственность государства по деликатным обязательствам: теория и судебная практика [Текст] / Ю.И. Андреев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. – 422 с.

4. Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты [Текст] / Ю.Н. Андреев. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2013. – 374 с.

5. Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях [Текст] / Ю.Н. Андреев. – СПб: Юрид. центр Пресс, 2005. – 353 с.

6. Баулин О.В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел [Текст] / О.В. Баулин. – М.: Городец, 2004. – 272 с.

7. Безлепкин Б.Т. Возмещение вреда, причиненного гражданину судебно-следственными органами [Текст] / Б.Т. Безлепкин. – М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1979. – 204 с.

8. Борисова Е.А. Апелляция в гражданском (арбитражном) процессе [Текст] / Е.А. Борисова. – М.: Городец, 2000. – 288 с.

9. Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях [Текст] / М.И. Брагинский. – М.: Юрид. лит., 1981. 192 с.

10. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право [Текст] / М.И. Брагинский, В.В. витрянский. – М.: Статут, 1998. – 682 с.

11. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения (книга 1) [Текст] / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – 3-е изд., стереотип. – М.: Статут, 2001. – 848 с.

12. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права [Текст] / С.Н. Братусь. – М.: Госюриздат, 1950. – 367 с.

13. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность [Текст] / С.Н. Братусь. – М.: Юрид. лит., 1976. – 216 с.

14. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве: понятие, виды, государственные юридические лица [Текст] / С.Н. Братусь. – М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1947. – 364 с.

15. Бырдина С.В. Участие органов государственного управления в советском гражданском процессе [Текст] / С.В. Бырдина. – Саратов: изд-во Сарат. юрид.ин-та, 1963. – 20 с.

16. Гапеев В.Н. Участники гражданского и арбитражного процесса [Текст] / В.Н. Гапеев. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского гос. ун-та., 1988. – 180 с.

17. Гегель Г.Ф. Соч. в 14 т. Т. 3 [Текст] / Г.Ф. Гегель. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1956. – 372 с.

18. Гегель Г.Ф. Философия права. Философское наследие [Текст] / Г.Ф. Гегель. – Т. 113. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.

19. Гельвеций К.А. Сочинения: в 2 т. [Текст] / К.А. Гельвеций. – М.: «Мысль», 1973/1974. – 647/687 с.

20. Глезерман Г.Е. Исторический материализм и развитие социалистического общества [Текст] / Г.Е. Глезерман. – М., Политиздат, 1973. – 304 с.

21. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Философское наследие [Текст] / Т. Гоббс // Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. – Т. 1. М.: Мысль, 1991. – 478 с.

22. Гоббс Т. Основы философии. Часть третья. О гражданине. Философское наследие [Текст] / Т. Гоббс. – Т. 107. – М.: Мысль, 1989. – 731 с.

23. Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством [Текст] / В.Г. Голубцов. – Пермь: НОУ ВПО «Западно-Уральский ин-т экон. и права», 2009. – 365 с.

24. Горшунов Д.Н. Интерес в частном праве: вопросы теории [Текст] / Д.Н. Горшунов. – Казань: Изд-во Казан.гос. ун-та, 2005. – 176 с.

25. Грибанов В.П. Интерес в гражданском праве / Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е, стереотип [Текст] / В.П. Грибанов. – М.: Статут, 2001. – 411 с.

26. Избранные труды по гражданскому процессу [Текст] / Р.Е. Гукасян; Моск. гос. юрид. акад., Твер. гос. ун-т. – М.: Проспект, 2008. – 478 с.

27. Дидро Д. Собр. соч. Т. VII [Текст] / Д. Дидро. – М.: Academia; Гослитиздат, 1939. – 420 с.

28. Добровольский А.А. Участие органов государственного управления в гражданском процессе [Текст] / А.А. Добровольский. – М.: Госюриздат, 1958. – 164 с.

29. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России [Текст] / Б.П. Елисеев. – М.: РАГС при Президенте РФ; МИПК при ГКС РФ, 1997. – 256 с

30. Елисеев Н.Г. Процессуальный договор [Текст] / Н.Г. Елисеев. – М.: Статут, 2015. – 368 с.

31. Ершова И.В. Проблемы правового режима государственного имущества в хозяйственном обороте [Текст] / И.В. Ершова. – М.: Юриспруденция, 2001. – 442 с.

32. Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в социологической теории [Текст] / А.Г. Здравомыслов. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1964. – 73 с.

33. Иеринг Р. Борьба за право [Текст] / Р. Иеринг; пер. с нем. П.П. Волкова. – М.: Изд. К. П. Солдатенкова: тип. Грачева и К., 1874. – 77 с.

34. Иеринг Р. Цель в праве [Текст] / Р. Иеринг; пер. В. Р. Лицкого [и др.]; под ред. В. Р. Лицкого. – СПб.: Н.В. Муравьев, 1881. – 412 с.

35. Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте [Текст] / Б.Б. Инжиева; под. ред. А.Я. Рыженкова. – М.: Юстицинформ, 2014. –183 с.

36. Исаева Е.В. Процессуальные сроки в гражданском и арбитражном процессе: учебно-практическое пособие [Текст] / Е.В. Исаева. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 224 с.

37. История политических и правовых учений. Древний мир / отв. ред. Нерсесянц В.С.; редкол.: Грацианский П.С., Мамут Л.С., Мартышин О.В. – М.: Наука, 1985. – 349 с.

38. Как исполнить решение суда? Пособие для взыскателя / рук. авт. кол. И.В. Решетникова. – М.: Инфотропик Медиа, 2013. – 400 с.

39. Кант И. Метафизика нравов. Сочинения в 8 т. Т. 6. [Религия в пределах только разума. Метафизика нравов] [Текст] / И. Кант. – М.: ЧОРО, 1994. – 613 с.

40. Кант И. Сочинения в шести томах. Т. 4. Ч. 1. / И. Кант; под общ. ред. В. Ф. Асмуса. А. В. Гулыги, Т. И. Ойзермана. – М.: Мысль, 1965. – 544 с. (Философское наследие. Акад. наук СССР. Ин-т философии)

41. Кейлин А.Д. Судоустройство и гражданский процесс капиталистических государств: Гражданский процесс. Ч. 2 / Кейлин А.Д.; под ред.: Лунц Л.А. – М.: Внешторгиздат, 1958. – 359 с.

42. Кикнадзе Д.А. Потребность. Поведение. Воспитание [Текст] / Д.А. Кикнпдзе. – М.: Мысль, 1968. – 148 с.

43. Клейменов А.Я. Состязательность в гражданском судопроизводстве Соединенных Штатов Америки. 2-е изд., перераб. и доп [Текст] / А.Я. Клейменов. – М.: Проспект, 2012. – 264 с.

44. Кляус Н.В. Законный интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве [Текст] / Н.В. Кляус. – Новосибирск: Институт философии и права СО РАН, 2005. – 221 с.

45. Козлов А.Ф. Суд первой инстанции как субъект процессуального права [Текст] / А.Ф. Козлов. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1983. – 165 с.

46. Козлов Ю.М. Органы государственного управления [Текст] / Ю.М. Козлов. – М.: Госюриздат, 1960. – 151 с.

47. Кон И.С. Социология личности [Текст] / И.С. Кон. – М., Политиздат, 1967. – 383 с.

48. Королев И.И. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда [Текст] / И.И. Королев. – М.: Статут, 2014. – 136 с.

49. Краснокутский В.А. Очерки гражданского процессуального права [Текст] / В.А. Краснокутский. – Кинешма: Изд. Ив.-Вознесенск. губсоюза, 1924. – 172 с.

50. Кудрявцева Е.В. Гражданское судопроизводство Англии [Текст] / Е.В. Кудрявцева. – М.: Городец, 2008. – 320 с.

51. Курочкин С.А. Третейское разбирательство гражданских дел в Российской Федерации: теория и практика [Текст] / С.А. Курочкин. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 253 с.

52. Лебедева О.К. Сочетание общественных и личных интересов и всестороннее развитие личности в процессе строительства коммунизма [Текст] / О.К. Лебедева. – М.: Мысль, 1964. – 60 с.

53. Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория [Текст] / А.В. Малько, В.В. Субочев / ассоц. «Юрид. Центр», РАН. – Сарат. Фил. Ин-та гос-ва и права. – СПб: Юрид. Центр Пресс, 2004. – 357 с.

54. Малько А.В., Шундиков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике [Текст] / А.В. Малько, К.В. Шундиков / РАН. Сарат. Фил. Ин-та гос-ва и права, Сарат. Гос. Акад. Права. – Саратов, 2003. – 294 с

55. Малюкина А.В. Концентрация процесса – основа своевременного и правильного рассмотрения гражданского дела [Текст] / А.В. Малюкина. – М.: Городец, 2009. – 143 с.

56. Маркс К. Сочинения: в 30 т. Т. 2: [сентябрь 1844 – февраль 1846 гг.] [Текст] / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1955. – VIII, 652 с.

57. Маркс К. Сочинения: в 30 т. Т. 3: [1845 – 1847. К. Маркс. Тезисы о Фейербахе. К. Маркс и Ф. Энгельс. Немецкая идеология. Ф. Энгельс. Истинные социалисты; подгот. к печати И. И. Прейс и А. А. Уйбо] [Текст] / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1955. – 630 с.

58. Матейкович М.С., Горбунов В.А. Законные интересы в конституционном праве [Текст] / М.С. Матейкович, В.А. Горбунов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 256 с.

59. Материалисты Древней Греции [Текст] / под общ. ред. М.А. Дынника. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. – 240 с.

60. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права [Текст] / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1972. – 292 с.

61. Мейер Д.И. Русское гражданское право [Текст] / Д.И. Мейер. – Петроград: Типография «Двигатель», 1914. – 831 с.

62. Моргунов С.В. Виндикация в гражданском праве. Теория. Проблемы. Практика [Текст] / С.В. Моргунов. – М.: Статут, 2006. – 301 с.

63. Носырева Е.И. Альтернативное разрешение споров в США [Текст] / Е.И. Носырева. – М.: Городец, 2005. – 320 с.

64. Органы Советского общенародного государства [Текст] / редкол.: Б.М. Лазарев, Б.Н. Топорнин (отв. ред.), М.А. Шафир. – М.: Наука, 1979. – 344 с.

65. Папулова З.А. Ускоренные формы рассмотрения дел в гражданском судопроизводстве [Текст] / З.А. Папулова. – М.: Инфотропик Медиа, 2014. – 184 с.

66. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР [Текст] / В.А. Патюлин. – М.: Моск. рабочий, 1978. – 144 с.

67. Поздняков Э.А. Геополитика [Текст] / Э.А. Поздняков. – М.: прогресс. Культура, 1995. – 95 с.

68. Правосудие в современном мире [Текст] / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Норма, 2019. – 784 с.

69. Приходько А.И. Воспрепятствование разрешению дел в арбитражных судах: актуальные вопросы правоприменения [Текст] / А.И. Приходько. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 288 с.

70. Пучинский В.К. Гражданский процесс зарубежных стран [Текст] / В.К. Пучинский; под ред.: В.В. Безбах. – М.: Зерцало, 2007. – 520 с.

71. Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданских

правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности [Текст] / Д.В. Пятков. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 410 с.

72. Решетникова И.В. Доказательственное право Англии и США [Текст] / И.В. Решетникова. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1997. – 240 с.

73. Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям [Текст] / С.Ю. Рипинский, под науч. ред. К. К. Лебедева. – СПб.: Юридический центр «Пресс», 2002. – 229 с.

74. Рождественский А. Теория субъективных публичных прав, критико-систематическое исследование [Текст] / А. Рождественский, прив.-доц. Моск. ун-та. – М.: Печ. А. И. Снегиревой, 1913. – 300 с.

75. Рожкова М.А. Мировая сделка: использование в коммерческом обороте [Текст] / М.А. Рожкова. – М.: [Б.и.], 2005. – 332 с.

76. Рожкова М.А., Глазкова М.Е., Савина М.А. Актуальные проблемы унификации гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства [Текст] / М.А. Рожкова, М.Е. Глазкова, М.А. Савина; под общ. ред. М.А. Рожковой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. – 304 с.

77. Сивак Н.В. Упрощенное производство в арбитражном процессе [Текст] / Н.В. Сивак. – М.: Проспект, 2011. – 87 с.

78. Скворцов О.Ю. Третейское разбирательство предпринимательских споров в России [Текст] / О.Ю. Скворцов. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 704 с.

79. Скутпин А.Ф. Временная остановка арбитражного процесса (вопросы теории и практики) [Текст] / А.Ф. Скутин. – М.: Проспект, 2014. – 184 с.

80. Смагина Е.С. Апелляционное производство в гражданском процессе [Текст] / Е.С. Смагина. – М.: Юрлитинформ, 2007. – 192 с.

81. Субочев В.В. Законные интересы [Текст] / В.В. Субочев; под ред.: А.В. Малько. – М.: Норма, 2008. – 496 с.

82. Тархов В. Советское гражданское право. Субъекты гражданского права [Текст] / В. Тархов; под ред. С. Н. Братуся. – М.: Юрид. лит., 1984. – 288 с.

83. Тимофеев Ю.А. Полномочия суда второй инстанции в гражданском процессе: современные проблемы [Текст] / Ю.А. Тимофеев; науч. ред. В.В. Ярков. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 184 с.

84. Треушников М.К. Судебные доказательства [Текст] / М.К. Теушников. – 5-е изд., доп. – М.: Городец, 2016. – 304 с.

85. Туманова Л.В. Лица, участвующие в деле в целях защиты публично-правовых интересов [Текст] / Л.В. Туманова. – Тверь: Тверской государственный университет, 2001. – 198 с.

86. Усков О.Ю. Право государственной собственности в Российской Федерации [Текст] / О.Ю. Усков; под. ред. А.М. Рабец. – Белгород: Кооперативное образование, 2002. – 221 с.

87. Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и неосновательного обогащения [Текст] / Е.А. Флейшиц. – М.: Госюриздат, 1951. – 239 с.

88. Цивилистический процесс современной России: проблемы и перспективы [Текст] / под. ред. Н.А. Громошиной. – М.: Проспект, 2017. – 208 с.

89. Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве [Текст] / Н.В. Ченцов; под ред. Р.Е. Гукасяна. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1989. – 184 с.

90. Чечина Н.А. Гражданские процессуальные отношения [Текст] / Н.А. Чечина. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1962. – 68 с.

91. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты [Текст] / Д.М. Чечот. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. – 72 с.

92. Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права [Текст] / М.С. Шакарян; М-во высш. и сред. спец. образования СССР. Всесоюз. юрид. заоч. ин-т.; кафедра гражд. процесса. – М.: [б. и.], 1970. – 214 с.

93. Шакарян М.С. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления [Текст] / М.С. Шакарян. – М.: РИО ВЮЗИ, 1978. – 37 с.

94. Шеменева О.Н. Роль соглашений сторон в гражданском судопроизводстве [Текст] / О.Н. Шеменева. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. – 312 с.

95. Шерстюк В.М. Современные проблемы гражданского и арбитражного судопроизводства: сборник статей [Текст] / В.М. Шерстюк. – М.: Статут, 2015. – 272 с.

96. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права [Текст] / Г.Ф. Шешеневич. – М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1912. – 814 с.

97. Шилохвост О.Ю. О порядке наследования выморочного имущества по Своду законов гражданских (т. X ч. 1) [Текст] / О.Ю. Шилохвост / в кн. «Актуальные вопросы наследственного права» / под. ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2016. – 112 с.

98. Щеглов В.Н. Гражданское процессуальное правоотношение [Текст] / В.Н. Щеглов. – М.: Юрид. лит., 1966. – 168 с.

99. Щеглов В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса [Текст] / В.Н. Щеглов. – Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1979. – 129 с.

100. Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования [Текст] / В.Ф. Яковлев. – М.: Статут, 2012. – 488 с.

101. Яковлев В.Ф. О частном и публичном праве в правовой системе России. Экономика. Право. Суд. Проблемы теории и практики [Текст] / В.Ф. Яковлев. – М.: МАИК «Наука/Интерпериодика», 2003. – 596 с.

102. Якубов С.А. Субъекты советского гражданского процессуального права [Текст] / С.А. Якубов. – Ташкент: Изд-во ФАН, 1973. – 260 с.

103. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период [Текст] / Ц.А. Ямпольская; отв. ред.: В.Ф. Коток. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. – 227 с.

2.2. Учебная и справочная литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие [Текст] / С.А. Авакьян. – М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 864 с.

2. Арбитражный процесс: учебник для студентов юридических вузов и факультетов [Текст] / под. ред. М.К. Треушникова. – М.: Городец, 2005. – 672 с.

3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник [Текст] / М.В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007. – 784 с.

4. Бахарева О.А. Участие органов местного самоуправления в гражданском судопроизводстве: учебное пособие [Текст] / О.А. Бахарева; под ред. М.А. Викут. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – 100 с.

5. Большая Советская Энциклопедия [Текст] / гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1972. – 592 с.

6. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса [Текст] / Е.В. Ваьковский. – Издание второе, переработанное. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1917. – X, 429 с.

7. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России: учебное пособие [Текст] / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – М.: Дашков и Ко, 2003. – 365 с.

8. Гражданский процесс в социалистических странах – членах СЭВ [Текст] / под. ред. А. Добровольского, Л. Неваи. – Ч. 3. – М.: «Юрид. лит.», 1978. – 407 с.

9. Гражданский процесс: учебник для вузов [Текст] / под. ред. М.К. Треушникова. – М.: Городец, 2006. – 784 с.

10. Гражданское право: учебник. Т.1. [Текст] / под. ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 848 с.

11. Гражданское право: учебник [Текст] / под. ред. В.Ф. Яковлева. – М.: РАГС, 2003. – 503 с.

12. Гражданское право России. Курс лекций. Ч. 1 [Текст] / Брагинский М.И., Залесский В.В., Клейн Н.И., Литовкин В.Н., и др.; под ред.: Садиков О.Н. – М.: Юрид. лит., 1996. – 304 с.

13. Гражданское право Российской Федерации: учебник. Т. 1 [Текст] / под. ред. О.Н. Садикова. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: «ИНФРА-М», 2006. – 493 с.

14. Гражданское право. В 2 т. Т.1: учебник [Текст] / ред. Е. А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: БЕК, 1998. 816 с.

15. Гражданское право. Ч. 1 [Текст] / под. ред. Ю. К. Толстого, А.П. Сергеева. – М.: Проспект, 1996. – 632 с.

16. Гражданское право. Ч. 1 [Текст] / под. ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгало, В.А. Плетнева. – М.: Норма-Инфра-М., 1998. –464 с.

17. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 3 [Текст] / под. ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: ТК Велби, Проспект, 2005. – 784 с.

18. Гражданское уложение: Проект Высочайше учрежденной Редакционной Комиссии по составлению Гражданского Уложения: С объяснениями, извлеченными из трудов Редакционной Комиссии и с приложением законопроекта об авторском праве, одобренного Государственной Думой. Том второй [Текст] / сост. А.Л. Саатчиан / под. ред. И.М. Тютрюмова. – С.-Петербург: Издание книжного магазина «Законоведение», 1910. Репр. изд. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 266 с.

19. Гурвич М.А. Лекции по советскому гражданскому процессу [Текст] / М.А. Гурвич. – М.: Изд-во ВЮЗИ, 1950. – 198 с.

20. Елисейкин П.Ф. Предмет и принципы советского гражданского процессуального права: учебное пособие [Текст] / П.Ф. Елсейкин. – Ярославль: Изд-во Ярославского ун-та, 1974. – 109 с.

21. Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: учебное пособие [Текст] / Р.В. Енгибарян. – М.: Норма, 2010. – 560 с.

22. Закиров Р.Ю., Гришина Я.С., Махмутова М.М. Наследственное право: учебное пособие [Текст] / Р.Ю. Закиров, Я.С. Гришина. – М.: Дашков и К, 2009. – 288 с.

23. Иоффе О.С. Советское гражданское право: Курс лекций [Текст] / О.С. Иоффе. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1958. – 510 с.

24. Кикавец В.В. Судебные споры в контрактной системе: научно-практическое пособие [Текст] / В.В. Кикавец. – М.: «Ваш Формат», 2015. – 186 с.

25. Кирилова Н.А. Гражданская правосубъектность государства: проблемы ответственности: учебное пособие [Текст] / Н.А. Кирилова. – Новосибирск: СибАГС, 2002. – 230 с.

26. Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс: учебник [Текст] / Клейнман А.Ф. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1954. – 407 с.

27. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой [Текст] / под. ред. О.Н. Садикова. – М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ; «Норма-Инфра М», 1997. – 799 с.

28. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой [Текст] / под. ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2007. – 913 с.

29. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный, научно-практический) [Текст] / под. ред. М.А. Викут. – М.: ТОН-ДЭКСТРО, 2003. – 864 с.

30. Крысько В.Г. Этнопсихологический словарь [Текст] / В.Г. Крысько. – М.: МПСИ, 1999. – 343 с.

31. Курс доказательственного права: гражданский процесс, арбитражный процесс [Текст] / под. ред. М.А. Фокиной. – М.: Статут, 2014. – 496 с.

32. Кутафин О.К., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник [Текст] / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Юристъ, 1997. – 428 с.

33. Малышев К.И. Курс гражданского судопроизводства [Текст] / Малышев К., доц. С.-Петерб. ун-та. – 2-е изд., испр. и доп. – С.-Пб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1876. – 454 с.

34. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебное пособие [Текст] / М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2008. – 240 с.

35. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник [Текст] / Н.И. Матузов, А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 541 с.

36. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник [Текст] / А.В. Малько [и др.]; отв. ред. А.В. Малько. – 4-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2014. – 400 с.

37. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации [Текст] / под. ред. В.В. Лазарева. – М.: Спарк, 1997. – 872 с.

38. Нахова Е.А. Доказательственное право в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) [Текст] / Е.А. Нахова. – СПб.: ВВМ, 2017. – 405 с.

39. Опалев Р.О. Вопросы судопроизводства в арбитражных судах решения и аргументы, которыми можете воспользоваться и вы: научно-прикладное пособие [Текст] / Р.О. Опалев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфотропик Медиа, 2014. – 324 с.

40. Осокина Г.Л. Гражданский процесс: Общая часть: учеб. пособие [Текст] / Г.Л. Осокина. – М.: Юристъ, 2006. – 668 с.

41. Публично-правовые образования в частном праве: Постатейный комментарий главы 5 Гражданского кодекса Российской Федерации [Текст] / под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2010. – 208 с.

42. Решетняк В.И., Смагина Е.С. Информационные технологии в гражданском судопроизводстве: российский и зарубежный опыт: учебное пособие [Текст] / В.И. Решетняк, Е.С. смагина. – М.: Городец, 2017. – 304 с.

43. Система органов государственной власти России: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» [Текст] / Б.Н. Габричидзе [и др.]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 479 с.

44. Смоленский М.Б., Мархгейм М.В., Тонков Е.Е. Конституционное право Российской Федерации: учебник [Текст] / М.Б. Смоленский, М.В. Мархгейм, Е.Е. Тонков. – 9-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2009. – 413 с.

45. Советский гражданский процесс: учебник [Текст] / А.Т. Боннер, М.К. Воробьев, М.А. Гурвич, С.В. Курылев, и др.; под ред. М.А. Гурвич. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Высш. шк., 1975. – 399 с.

46. Теория государства и права. Хрестоматия: в 2-х томах. Т. 1 [Текст] / В.В. Лазарев, В.В. Липень. – М.: Юристъ, 2001. – 620 с.

47. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник для юридических факультетов и вузов [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 496 с.

48. Ченцов В.Н. Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве: процессуальные особенности: учебное пособие [Текст] / В.Н. Ченцов. – Калинин: КГУ, 1988. – 83 С.

49. Шакарян М.С. Советское гражданское процессуальное право: учебник [Текст] / М.С. Шакарян. – М.: Высшая школа, 1964. – 436 с.

50. Шерстюк В.М. Арбитражный процесс (в вопросах и ответах). Комментарии, рекомендации, предложения по применению Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: учебное пособие [Текст] / В.М. Шерстюк. – М.: Городец, 2004. – 368 с.

51. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник [Текст] / Е.С. Шугрина. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М: Норма, 2014. – 576 с.

2.3. Статьи в научных журналах и иных изданиях

1. Аболонин Г.О. Особенности процедуры представления доказательств в гражданском процессе США [Текст] / Г.О. Аболонин // Вестник гражданского процесса. – 2014. – № 4. – С. 130-189.

2. Абраменков М.С., Фиошин А.В. Вымороченное имущество в наследственном праве России [Текст] / М.С. Абраменков, А.В. Фиошин // Наследственное право. – 2014. – № 1. – С. 21-26.

3. Абушенко Д.Б. О некоторых вопросах, связанных с определением момента изменения и прекращения материального правоотношения при вынесении судебного решения по преобразовательному иску [Текст] / Д.Б. Абушенко // Studia Iuridica. – LXX. – Между гражданским материальным и процессуальным правом. – С. 17-26.

4. Абушенко Д.Б. Преобразовательное решение суда как юридический факт: некоторые вопросы ретроспективного и перспективного эффекта // Юридичні факти в системі правового регулювання [Текст] / Д.Б. Абушенко // Зб. наук. прац. Матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф. – К.: ВД «Дакор», 2015. – С. 102-107.

5. Айзикович А.С. Важная социологическая проблема [Текст] / А.С. Айзикович // Вопросы философии. – 1965. – № 11. – С. 161-167.

6. Алехина С.А. О некоторых вопросах, связанных с возмещением судебных расходов по делам с участием публично-правовых образований [Текст] / С.А. Алехина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 9. – С. 25-30.

7. Алиев Т.Т. Альтернативные взгляды на правовое положение прокурора в гражданском процессе [Текст] / Т.Т. Алиев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 2. – С. 7-9.

8. Алиев Т.Т. Процессуальный статус уполномоченного по правам человека в гражданском судопроизводстве [Текст] / Т.Т. Алиев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2020. – № 4. – С. 63-67.

9. Алиев Т.Т., Соловых С.Ж. Некоторые вопросы арбитрабельности корпоративных споров по новому Закону об арбитраже (третейском разбирательстве [Текст] / Т.Т. Алиев, С.Ж. Соловых // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 4. – С. 23-27.

10. Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права [Текст] / Ю.Н. Андреев // Налоги. – 2012. – № 3. – С. 29-35.

11. Андреева Г.Н. Проблемы правового регулирования публичной собственности в государствах с переходными экономиками и возможные пути их решения [Текст] / Г.Н. Андреева // Реформы и право. – 2010. – № 2. – С. 13-17.

12. Андреева Г.Н. Экономическая конституция, финансовая конституция и приватизация в зарубежных странах [Текст] / Г.Н. Андреева // Финансовое право. – 2011. – № 8. – С. 2-6.

13. Анохин В. Мировое соглашение в арбитражном процессе [Текст] / В. Анохин // Хозяйство и право. – 2000. – № 6. – С. 62-64.

14. Апранич М.Л. Охраняемые законом личные неимущественные интересы [Текст] / М.Л. Апранич // Правоведение. – 2001. – № 2. – С. 124-132.

15. Артемов В. Органы местного самоуправления как субъекты гражданского права [Текст] / В. Артемов // Хозяйство и право. – 2003. – № 3. – С. 113-114.

16. Архипова Ю.В. Раскрытие доказательств в арбитражном процессе [Текст] / Ю.В. Архипова // Администратор суда. – 2011. – № 1. – С. 6-7.

17. Афанасьев С.Ф., Григорьева Т.А. Институт гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный виновными действиями суда, и процессуальный механизм его осуществления: вопросы истории [Текст] / С.Ф. Афанасьев, Т.А. Григорьева // Администратор суда. – 2013. – № 4. – С. 24-27.

18. Баженова О.И. Публично-правовое образование как собственник «в последней инстанции»: проблемы правового регулирования и

правоприменения [Текст] / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 11. – С. 2-16.

19. Байкин И.М. Вопросы ограниченного участия прокурора в гражданском процессе [Текст] / И.М. Байкин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2008. – № 10. – С. 9-11.

20. Бакаева О.Ю. Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов [Текст] / О.Ю. Бакаева // Журнал российского права. – 2011. – № 4. – С. 36-47.

21. Бандорина Н.С. Участие органов государственной власти (государственных органов) в гражданском судопроизводстве в контексте конституционного принципа разделения властей [Текст] / Н.С. Бандорина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 6. – С. 13-17.

22. Бандорина Н.С. Особенности участия в судопроизводстве государственных органов (на примере Министерства образования Саратовской области) [Текст] / Н.С. Бандорина // Российский судья. – 2008. – № 12. – С. 19-21.

23. Барщевская Н., Иванова Е. Субсидиарная безответственность [Текст] / Н. Барщевская, Е. Иванова // Бизнес-адвокат. – 2001. – № 11. – С. 6-9.

24. Белов В.Е. О некоторых аспектах рассмотрения споров при осуществлении закупок товаров (выполнении работ и оказании услуг) в государственном и муниципальном секторе экономики [Текст] / В.Е. Белов // Закон. – 2012. – № 6. – С. 69-78.

25. Берлин А.Я. Заключение мирового соглашения под влиянием существенного заблуждения. На базе Определения Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 14.09.2015 № 309-ЭС15-3840 [Текст] / А.Я. Берлин // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2017. – № 12. – С. 174-191.

26. Бесчастный С.А., Рослая В.А. Участие прокурора в арбитражном процессе в свете последних разъяснений Пленума Высшего Арбитражного

Суда [Текст] / С.А. Бесчастный, В.А. Рослая // Законность. – 2013. – № 6. – С. 19-21.

27. Богатырев Ф.О. Интерес в гражданском праве [Текст] / Ф.О. Богатырев // Журнал российского права. – 2002. – № 2. – С. 32-39.

28. Богданова А.В. Государственный кредит: публично-правовые отношения, оформленные гражданско-правовым договором [Текст] / А.В. Богданова // Право и экономика. – 2012. – № 12. – С. 59-65.

29. Боннер А.Т. Вы хоть понимаете, что Вы натворили? [Текст] / А.Т. Боннер // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2017. – № 3. – С. 26-33.

30. Будылин С.Л. Рентгеновский луч права. Раскрытие доказательств в России и за рубежом [Текст] / С.Л. Будылин // Вестник ВАС РФ. – 2014. – № 7. – С. 56-97.

31. Булыгин Р. Представление интересов казны Российской Федерации по делам о возмещении ущерба [Текст] / Р.Булыгин // Российская юстиция. – 2001. – № 11. – С. 29-31.

32. Вавилин Е.В., Волос А.А., Суровов С.Б. Принцип защиты слабой стороны в правоотношении в гражданском праве и гражданском процессе [Текст] / Е.В. Вавилин, А.А. Волос, С.Б. Суровов // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 6. – С. 170-186.

33. Валеев Д.Х., Нуриев А.Г. Создание цифровой процессуальной среды доверия: сервисы третьей доверенной стороны в процессуальных отношениях как источник «квазипреюдициальной» информации в цифровом пространстве [Текст] / Д.Х. Валеев, А.Г. Нуриев // Нотариус. – 2022. – № 3. – С. 37-40.

34. Валеев Д.Х., Маколкин Н.Н. Предоставление доказательств в электронном формате: постановка проблемы [Текст] / Д.Х. Валеев, Н.Н. Маколкин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2022. – № 3. – С. 35-37.

35. Венедиктов А.В. Органы управления государственной социалистической собственностью [Текст] / А.В. Венедиктов // Советское государство и право. – 1940. – № 5-6. – С. 26-29.

36. Викут М.А. Участие финансовых органов в гражданском судопроизводстве [Текст] / М.А. Викут // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. – Калинин, 1985. – С. 129-137.

37. Вилова М.Г. Соблюдение процессуальных сроков как гарантия права на справедливое судебное разбирательство [Текст] / М.Г. Вилова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 7. – С. 29-33.

38. Виляк О.И. Некоторые процессуальные особенности рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с применением миграционного законодательства [Текст] / О.И. Виляк // Миграционное право. – 2013. – № 4. – С. 5-10.

39. Винницкий А.В. Доктрина публичной собственности в административном праве Франции [Текст] / А.В. Винницкий // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 465-474.

40. Винницкий А.В. Институт публичной собственности в праве Франции, Испании, Италии [Текст] / А.В. Винницкий // Вестник гражданского права. – 2013. – № 4. – С. 215-237.

41. Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования [Текст] / А.В. Винницкий // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 83-91.

42. Вожова Е.М. Органы государственной власти как субъекты права [Текст] / Е.М. Вожова // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 7. – С. 17-25.

43. Гак Г.М. Общественные и личные интересы и их сочетание при социализме [Текст] / Г.М. Гак // Вопросы философии. – 1965. – № 4. – С. 17-28.

44. Гапанович А.В. Арбитрабельность споров, вытекающих из государственных (муниципальных) контрактов [Текст] / А.В. Гапанович // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 6. – С. 55-60.

45. Генкин Д.И. Значение применения института юридического лица [Текст] / Д.И. Генкин // Сб. научн. работ. М.: Госторгиздат, 1955. – Выпуск IX. – С. 3-36.

46. Глезерман Г.Е. Интерес как социологическая категория [Текст] / Г.Е. Глезерман // Вопросы философии. – 1966. – № 10. – С. 15-26.

47. Глинка В.И. Проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований [Текст] / В.И. Глинка // Адвокатская практика. – 2009. – № 2. – С. 14-16.

48. Головизин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) [Текст] / А. Головизин // Хозяйство и право. – 1999. – № 6. – С. 59-65.

49. Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности [Текст] / В.Г. Голубцов // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 61-77.

50. Голубцов В.Г. Особенности имущественной ответственности публично-правовых образований в гражданском праве: общие положения [Текст] / В.Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. – 2012. – № 2. – С. 97-110.

51. Голубцов В.Г. Система оснований и характеристика особенностей участия Российской федерации в обязательственных правоотношениях [Текст] / В.Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. – 2012. – № 3. – С. 73-88.

52. Городнова О.Н., Макарушкова А.А. Проблемы определения правового статуса лиц, участвующих в гражданско-процессуальном деле [Текст] / О.Н. Городнова, А.А. Макарушкова // Сибирское юридическое обозрение. – 2020. – № 1. – С. 134-139.

53. Гребельский А.В. Раскрытие письменных доказательств в международном коммерческом арбитраже [Текст] / А.В. Гребельский // Право и экономика. – 2015. – № 8. – С. 64-73.

54. Григорян Г.В. О возмещении имущественного и морального вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности [Текст] / Г.В. Григорян // Правоведение. – 2007. – № 4. – С. 133-139.

55. Громошина Н.А. О процессуальной форме и принципах упрощения гражданского судопроизводства [Текст] / Н.А. Громошина // Lex Russica: научные труды Московской государственной юридической академии. – 2010. – № 4. – С. 770-778.

56. Гукасян Р.Е. Личные и общественные интересы в гражданском судопроизводстве [Текст] / Р.Е. Гукасян // Сборник статей к 50-летию Е.А. Крашенинникова. – Ярославль, 2001. – В кн. Избранные труды по гражданскому процессу. – М., 2008. – С. 241-248.

57. Гукасян Р.Е. Правовые и охраняемые законом интересы [Текст] / Р.Е. Гукасян // Советское государство и право. – 1973. – № 7. – С. 115-116.

58. Гурвич М.А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия [Текст] / М.А. Гурвич // Труды ВЮЗИ. – Вып. III. – 1965. – С. 86-93.

59. Гурвич М.А. Основные черты гражданского процессуального правоотношения [Текст] / М.А. Гурвич // Советское государство и право. – 1972. – № 2. – С. 31-35.

60. Гусев В.Г. Проблема извещения участников гражданского судопроизводства [Текст] / В.Г. Гусев // Журнал российского права. – 2003. – № 8. – С. 56-59.

61. Демичев А.А. Наследование выморочного имущества в советской и современной России: тенденции и перспективы [Текст] / А.А. Демичев // Наследственное право. – 2015. – № 3. – С. 29-33.

62. Долинская В.В. Правовая природа юридически значимых сообщений [Текст] / В.В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 6. – С. 10-19.

63. Дорофеев М.В., Старосельский А.С. О новом порядке исчисления сроков исковой давности в бюджетных правоотношениях [Текст] / М.В.

Дорофеев, А.С. Старосельский // Арбитражные споры. – 2007. – № 3. – С. 28-35.

64. Егорова Л. Процессуальные противоречия судебной защиты публичных интересов [Текст] / Л. Егорова // Законность. – 2006. – № 1. – С. 14-17. – № 2. – С. 11-13.

65. Елисеев Н.Г. Раскрытие доказательств [Текст] / Н.Г. Елисеев // Закон. – 2014. – № 10. – С. 38-44.

66. Еременко В.И. Новая система третейского разбирательства в Российской Федерации [Текст] / В.И. Еременко // Законодательство и экономика. – 2017. – № 2. – С. 33-44.

67. Ерошенко А.А. Судебная защита охраняемого законом интереса [Текст] / А.А. Ерошенко // Советская юстиция. – 1977. – № 13. – С. 12-19.

68. Ефросинин Д. Защита прокурором публичных интересов в арбитражном процессе [Текст] / Д. Ефросинин // Законность. – 2002. – № 12. – С. 40-42.

69. Жукова Т.В. Сущность мирового соглашения как смежного института гражданского права и процесса [Текст] / Т.В. Жукова // Закон. – 2008. – № 1. – С. 119-131.

70. Журбин Б. Расплата за волокиту [Текст] / Б. Журбин // ЭЖ-Юрист. – 2010. – № 22. – С. 8.

71. Загайнова С.К. О некоторых пробелах правового регулирования процессуальных сроков в административном судопроизводстве и способах их преодоления [Текст] / С.К. Загайнова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 11. – С. 21-25.

72. Заключение соглашения в порядке ст. 190 АПК РФ. (Дискуссия) [Текст] // Арбитражная практика. – 2004. – № 1. – С. 60.

73. Звеков В. Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством [Текст] / В. Звеков // Хозяйство и право. – 1998. – № 5. – С. 13-19.

74. Иванов А.А. О презумпции права государственной собственности на землю в России [Текст] / А.А. Иванов // Закон. – 2016. – № 6. – С. 35-41.

75. Иванова С.А. Участие органов опеки и попечительства в гражданском судопроизводстве [Текст] / С.А. Иванова // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. – Калинин, 1985. – С. 146-155.

76. Из практики прокурорского надзора по гражданским делам [Текст] // Законность. – 2007. – № 4. – С. 63-64.

77. Из практики прокурорского надзора по гражданским делам [Текст] // Законность. – 2010. – № 11. – С. 72-73.

78. Ильин А.В. Исполнение судебных актов как форма расходов бюджета [Текст] / А.В. Ильин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 6. – С. 29-33.

79. Исаенкова О.В., Григорьев А.Н. Участие прокурора в исковом производстве [Текст] / О.В. Исаенкова, А.Н. Григорьев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2008. – № 3. – С. 6-11.

80. Каллистратова Р.Ф. Институт «особого участия» государственных и общественных организаций в советском гражданском процессе [Текст] / Р.Ф. Каллистратова Р.Ф // Ученые записки. – Вып. 8. – 1958. – С. 87-125.

81. Кальгина А.А. Третьи лица без самостоятельных требований [Текст] / А.А. Кальгина // Вестник арбитражной практики. – 2018. – № 2 (75). – С. 26-38.

82. Кантор Н. Цели и принципы создания юридических лиц публично-правовыми образованиями [Текст] / Н. Кантор // Хозяйство и право. – 2004. – № 5. – С. 37-40.

83. Капустин Б.Г. «Национальный интерес» как консервативная утопия. [Текст] / Б.Г. Капустин // Свободная мысль. – 1996. – № 3. – С. 13-30.

84. Каширская Н.А. О практике применения статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации в части привлечения к субсидиарной ответственности собственника учреждения арбитражными судами Волго-

Вятского округа [Текст] / Н.А. Каширская // Вестник ВАС РФ. – 2000. – № 2. – С. 112-117.

85. Ковалев А. И снова к вопросу об участии прокурора в арбитражном процессе [Текст] / А. Ковалев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 4. – С. 14-17.

86. Кодекс административного судопроизводства: ожидания и перспективы (Ярков В., Боннер А., Никитин С., Туманова Л., Тай Ю., Архипов Д., Овчарова Е., Голубок С., Чумаков А., Подоксенов М., Гаврилов Е., Буланов М., Щербаков Н., Плешанова О.) [Текст] // Закон. – 2015. – № 9. – С. 18-33.

87. Козлова Е.В., Сидоров Р.А. Проблемы выбора способа защиты нарушенного права при обращении прокурора с заявлением в суд в порядке гражданского судопроизводства [Текст] / Е.В. Козлова, Р.А. Сидоров // Российский судья. – 2011. – № 6. – С. 10-14.

88. Комягин Д.Л. Иски к Российской Федерации в порядке субсидиарной ответственности (на примере учреждений Минобороны России) [Текст] / Д.Л. Комягин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2008. – № 6. – С. 3-11.

89. Комягин Д.Л. Ответственность государственной казны: публичное и частное [Текст] / Д.Л. Комягин // Публично-правовые исследования (электронный журнал). – 2013. – № 1. – С. 1-15.

90. Комягин Д.Л. Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок [Текст] / Д.Л. Комягин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 10. – С. 43-53.

91. Комягин Д.Л. Субсидиарная ответственность в публичных правоотношениях [Текст] / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2007. – № 1. – С. 24-29.

92. Корнилова У.В. Злоупотребление правами участниками арбитражного процесса при заключении мирового соглашения [Текст] / У.В. Корнилова // Судья. – 2017. – № 11. – С. 35-39.

93. Корякин В.М. Проблемы правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд обороны и военной безопасности [Текст] / В.М. Корякин // Военное право. – 2013. – № 2. – С. 34-59.

94. Крохина Ю.А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия [Текст] / Ю.А. Крохина // Финансовое право. – 2003. – № 2. – С. 33-38.

95. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита [Текст] / А.В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 92-94.

96. Кудилинский М.Н. Государственный контракт: проблемы правоприменения [Текст] / М.Н. Кудилинский // Договор в публичном праве: сборник науч. статей / под ред. Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 108-110.

97. Кудрявцева Е.В. Институт раскрытия доказательств в России и в Англии [Текст] / Е.В. Кудрявцева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 1. – С. 13-15.

98. Кулакова В.Ю. К вопросу о специальных основаниях обращения в суд в защиту чужих интересов государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций [Текст] / В.Ю. Кулакова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 9. – С. 11-19.

99. Курочкин С.А. О перспективах развития частных и публичных начал в гражданском процессе [Текст] / С.А. Курочкин // Вестник гражданского процесса. – 2014. – № 1. – С. 29-48.

100. Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права [Текст] / О.Е. Кутафин // Журнал российского права. – 2007. – № 1. – С. 46-54.

101. Кучинский В.А. Законные интересы личности: от Конституции к правореализующей деятельности [Текст] / В.А. Кучинский // Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. – М., 1982. – С. 86-87.

102. Лавриненко В.Н. Интерес как категория исторического материализма [Текст] / В.Н. Лавриненко // Вестник Московского университета. – Серия VIII. Экономика, философия. – 1964. – С. 64-71.

103. Лим А.А. Некоторые проблемы института раскрытия доказательств в арбитражном процессе [Текст] / А.А. Лим // Журнал российского права. – 2007. – № 8. – С. 115-121.

104. Лисицин В.В., Матвеева С.Д. Мировая сделка как гражданско-правовое явление: понятие, сущность, признаки [Текст] / В.В. Лисицин, С.Д. Матвеева // Юрист. – 2016. – № 12. – С. 29-34.

105. Лукин М.М. Соотношение понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» в правовой системе России на примере Центрального банка Российской Федерации [Текст] / М.М. Лукин // Евразийский юридический журнал. – М., 2014. – № 1 (68). – С. 113-117.

106. Лукьянова И.Н. Участие прокурора в гражданском деле и правовая определенность в современном российском гражданском процессе [Текст] / И.Н. Лукьянова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 9. – С. 39-46.

107. Лупарев Е.Б. Поддержание баланса личных и публичных интересов в сфере государственного управления в свете Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Текст] / Е.Б. Лупарев // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 49-52.

108. Любимова Р.Н. Ответственность органов власти за вред, причиненный актами, не соответствующими закону, незаконными действиями (бездействием) [Текст] / Р.Н. Любимова // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2000. – № 3. – С. 55-56.

109. Маковский А.Л. Гражданская ответственность государства за акты власти [Текст] / А.Л. Маковский // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: сборник памяти С. А. Хохлова / отв. ред. А.Л. Маковский. – М.: МЦФЭР, 1998. – С. 67-110.

110. Малеин Н.С. Охраняемый законом интерес [Текст] / Н.С. Малеин // Советское государство и право. – 1980. – № 1. – С. 27-34.

111. Малешин Д.Я., Филатова М.А., Ярков В.В. Тенденции развития современного гражданского процесса (По материалам XIII Всемирного конгресса процессуального права, 2007 г.) [Текст] / Д.Я. Малешин, М.А. Филатова, В.В. Ярков // Вестник ВАС РФ. – 2008. – № 11. – С. 92-123.

112. Мананников О.В. Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе в современных условиях [Текст] / О.В. Мананников // Арбитражный и гражданский процесс. – 2004. – № 11. – С. 26-29.

113. Межуев Б.В. Понятие «национальный интерес» в российской общественно-политической мысли [Текст] / Б.В. Межуев // Полис. – 1997. – № 1. – С. 5-31.

114. Модин Н.А. Муниципальные образования как субъекты гражданских правоотношений в современном российском праве [Текст] / Н.А. Модин // Российская юстиция. – 2011. – № 5. – С. 60-63.

115. Москалькова Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России [Текст] / Т.Н. Москалькова // Административное право и процесс. – 2018. – № 12. – С. 52-59.

116. Мусабирова Д.А. Обзор практики споров, связанных с резервными фондами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций [Текст] / Д.А. Мусабирова // Финансовое право. – 2009. – № 11. – С. 16-20.

117. Невоструев А.Г. Об участии государственных органов и органов местного самоуправления в рассмотрении жилищных споров [Текст] / А.Г. Невоструев // Законодательство. – 2006. – № 8. – С. 47-51.

118. Незнамов А. Некоторые аспекты развития права общественного интереса в России [Текст] / А. Незнамов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 6, 7. – С. 2-4.

119. Нестерова Р.В. К вопросу о роли и пределах участия прокурора в арбитражном процессе [Текст] / Р.В. Нестерова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. – № 12. – С. 20-23.

120. Новиков Е.Ю. Правовая природа третейского разбирательства [Текст] / Е.Ю. Новиков // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2002-2003. № 2 / под. ред. В. В. Яркова. – СПб.: Издат. Дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. – С. 307-321.

121. Носырева Е.И. Роль прокурора при использовании сторонами примирительных процедур [Текст] / Е.И. Носырева // Вестник Воронежского государственного университета. – Серия: Право. – 2021. – № 4. – С. 123-131.

122. Носырева Е.И., Фильченко Д.Г. Особенности и значение систематизации норм о примирении в процессуальных кодексах [Текст] / Е.И. Носырева, Д.Г. Фильченко // Вестник гражданского процесса. – 2021. – Т.11. – № 1. – С. 153-164.

123. Нуриев А.Х. Межотраслевое правовое регулирование гражданско-правовой ответственности государства за вред, причиненный предпринимателям [Текст] / А.Х. Нуриев // Закон. – 2012. – № 6. – С. 62-68.

124. Остроумов А.А. Отдельные вопросы, касающиеся содержания и применения статей 46 ГПК и 53 АПК [Текст] / А.А. Остроумов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 9. – С. 19-24.

125. Ответ на вопрос № 23 Протокола заседания Круглого стола по вопросам применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с участием Т.К. Андреевой от 18.03.2011 [Текст] // Вестник ФАС УО. – 2011. – № 2. – С. 28.

126. Отческая Т.И., Савченко С.А. Защита интересов государства в гражданском и арбитражном суде [Текст] / Т.И. Отческая // Арбитражный и гражданский процесс. – 2004. – № 8. – С. 21-23.

127. Пальчикова Ю.С. Правовые проблемы наследования выморочного имущества [Текст] / Ю.С. Пальчикова // Нотариус. – 2012. – № 3. – С. 34-37.

128. Панова И.В. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями административных органов: история вопроса, ответственность за убытки [Текст] / И.В. Панова // Административное право и процесс. – 2014. – № 4. – С. 43-49.

129. Панова И.В. Административное судопроизводство или административный суд [Текст] / И.В. Панова // Административное право и процесс. – 2013. – № 5. – С. 20-27.

130. Панова И.В. Актуальные вопросы применения Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: административная и судебная практика [Текст] / И.В. Панова // Административное право и процесс. – 2014. – № 12. – С. 18-27.

131. Панова И.В. Правовое регулирование административной юстиции: зарубежный и российский опыт [Текст] / И.В. Панова // Вестник ВАС РФ. – 2012. – № 12. – С. 70-85.

132. Панфилло Е.А. Институт выморочного имущества: проблема определения оптимального правопреемника [Текст] / Е.А. Панфилло // Наследственное право. – 2012. – № 3. – С. 10-13.

133. Петров С.М., Туманов Г.А. Категория интереса в теории советского государственного управления [Текст] / С.М. Петров, Г.А. Туманов // Советское государство и право. – 1990. – № 8. – С. 13-20.

134. Петрова В.В. Элементы электронного правосудия в АПК РФ [Текст] / В.В. Петрова // Закон. – 2011. – № 2. – С. 66-72.

135. Попов В.В. О применении статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации в части привлечения к субсидиарной ответственности учредителя и собственника учреждения федерального железнодорожного транспорта [Текст] / В.В. Попов // Вестник ВАС РФ. – 2000. – № 7. – С. 125-128.

136. Попов В.В. Раскрытие доказательств и встречный иск как элемент досудебной подготовки дела [Текст] / В.В. Попов // Арбитражные споры. – 2007. – № 1. – С. 121-128.

137. Попондопуло В.Ф., Слепченко Е.В. Подведомственность споров третейским судам в России [Текст] / В.Ф. Попондопуло, Е.В. Слепченко // Арбитражные споры. – 2008. – № 1. – С. 117-128.

138. Пятков Д.В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований [Текст] / Д.В. Пятков // Журнал российского права. – 1999. – № 10. – С. 74-83.

139. Рахмилович В.А. О противоправности как основании гражданской ответственности [Текст] / В.А. Рахмилович // Советское государство и право. – 1964. – № 3. – С. 54-56.

140. Решетникова И.В. Допустимость доказательств в современном арбитражном процессуальном законодательстве [Текст] / И.В. Решетников // Вестник ВАС РФ. – 2012. – № 2. – С. 36-47.

141. Решетникова И.В. Концепция подготовки дела к судебному разбирательству [Текст] / И.В. Решетников // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика: сборник научных статей. Краснодар. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – С. 297-302.

142. Решетникова И.В. Состязательная система доказывания: новеллы АПК РФ [Текст] / И.В. Решетникова // Российская юстиция. – 2003. – № 9. – С. 2-3.

143. Решетняк В.И. Система электронного обеспечения правосудия и ее реализация в арбитражном процессе [Текст] / В.И. Решетняк // Хозяйство и право. – 2011. – № 6. – С. 78-81.

144. Ринг М.П. К вопросу о гражданских процессуальных отношениях [Текст] / М.П. Ринг // Ученые записки ВИЮН. – 1963. – № 16. – С. 54-57.

145. Романец Ю. Правовая определенность или безнаказанность? [Текст] / Ю. Романец // ЭЖ-Юрист. – 2011. – № 49. – С. 6-7.

146. Русинова Е.Р., Цыганова Е.М. Проблемы заключения мирового соглашения при рассмотрении публично-правового спора в арбитражных судах [Текст] / Е.Р. Русинова, Е.М. Цыганова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 1. – С. 34-39.

147. Рясенцев В.А. Мировые сделки (соглашения) [Текст] / В.А. Рясенцев // Социалистическая законность. – 1984. – № 12. – С. 26-29.

148. Салахутдинов Г.И. «Публичный интерес», «интересы неопределенного круга лиц» и «государственные интересы» как основание для обращения прокурора в суд [Текст] / Г.И. Салахутдинов // Законность. – 2010. – № 12. – С. 32-35.

149. Серегина Л. Реализация принципа состязательности при рассмотрении гражданских дел в суде кассационной инстанции [Текст] / Л. Серегина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2001. – № 6. – С. 4-12.

150. Синицин С.А. Презумпция государственной собственности на объекты недвижимости и последствия ее применения в судебной практике [Текст] / С.А. Синицин // Адвокат. – 2014. – № 12. – С. 20-27.

151. Скуратовская М.М. Юридически значимые сообщения в судебных и несудебных формах защиты гражданских прав [Текст] / М.М. Скуратовская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 6. – С. 46-52.

152. Слыщенков В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов [Текст] / В.А. Слыщенков // Вестник гражданского права. – 2010. – № 6. – С. 58-91.

153. Смагина Е.С. Защита государством общественных интересов в гражданском судопроизводстве [Текст] / Е.С. Смагина // Российский судья. – 2018. – № 5. – С. 11-16.

154. Смагина Е.С. К вопросу об участии в гражданском и арбитражном судопроизводстве государственных органов [Текст] / Е.С. Смагина // Российская юстиция. – 2015. – № 7. – С. 68-71.

155. Смагина Е.С. Некоторые вопросы защиты интересов Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе [Текст] / Е.С. Смагина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012. – № 9. – С. 4-10.

156. Смагина Е.С. Некоторые особенности защиты имущественных интересов государства в гражданском и арбитражном судопроизводстве [Текст] / Е.С. Смагина // Проблемы обеспечения и защиты публичных интересов: сборник научных статей. Сер. «Научная мысль». – М., 2015. – С. 51-32.

157. Смагина Е.С. Новые обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправление, иных органов в гражданском процессе [Текст] / Е.С. Смагина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 3. – С. 11-14.

158. Смагина Е.С. О Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи [Текст] / Е.С. Смагина // Южно-российский адвокат. – 2015. – № 12. – С. 15-16.

159. Смагина Е.С. Проблемы рассмотрения судами дел о признании права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь [Текст] / Е.С. Смагина // Законодательство. – 2018. – № 1. – С. 46-49.

160. Смагина Е.С. Проблемы упрощенного производства в гражданском процессе [Текст] / Е.С. Смагина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 9. – С. 57-63.

161. Смагина Е.С. Создание апелляционных судов общей юрисдикции: соотношение судоустройственных и судопроизводственных новелл [Текст] / Е.С. Смагина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 10. – С. 43-47.

162. Смагина Е.С. Уплата государственными органами и органами местного самоуправления государственной пошлины при обращении в суды [Текст] / Е.С. Смагина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2008. – № 7. – С. 9-12.

163. Смагина Е.С. Участие государства в гражданском судопроизводстве: историко-правовой анализ [Текст] / Е.С. Смагина // Вестник гражданского процесса. – 2013. – № 3. – С. 71-103.

164. Смольников Д.И. Мифы о стандартах доказывания [Текст] / Д.И. Смольников // Закон. – 2015. – № 12. – С. 199-205.

165. Смольников Д.И. Публичный интерес в гражданском процессе России [Текст] / Д.И. Смольников // Мировой судья. – 2012. – № 5. – С. 19-23.

166. Соловьев М.С. О порядке разрешения споров в рамках федеральной контрактной системы [Текст] / М.С. Соловьев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2014. – № 4. – С. 17-22.

167. Солохин А.Е. Упрощенные (ускоренные) процедуры рассмотрения дел в гражданском и арбитражном процессе: история, проблемы, перспективы [Текст] / А.Е. Солохин // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2015. – № 8. – С. 135-160.

168. Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации: реальность и перспективы [Текст] / Ю.Н. Старилов // Российский судья. – 2012. – № 12. – С. 20-28.

169. Стасюк А.В. Тождественность исков с различным правовым основанием [Текст] / А.В. Стасюк // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2015. – № 2. – С. 128-137.

170. Степанян Ш.У. Особенности административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления судебной власти [Текст] / Ш.У. Степанян // Российский судья. – 2015. – № 11. – С. 20-28.

171. Степанян Ш.У. Правовая природа судебных извещений и вызовов [Текст] / Ш.У. Степанян // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 4. – С. 11-16.

172. Суевалов М.С. Процесс доказывания на стадии подготовки дела к судебному разбирательству [Текст] / М.С. Суевалов // Адвокатская практика. – 2006. – № 1. – С. 17-21.

173. Сурков А.Н. Особенности субсидиарной ответственности государства по обязательствам созданных им федеральных государственных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, в которых Законом предусмотрена военная служба [Текст] / А.Н. Сурков // Право в Вооруженных Силах. – 2006. – № 7. – С. 34-37.

174. Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам [Текст] / Е.А. Суханов // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2001. – № 3. – С. 49-52.

175. Тактаев И.А. Виды ответственности публично-правовых образований за вред, причиненный их органами и должностными лицами [Текст] / И.А. Тактаев // Актуальные проблемы гражданского права: сборник статей. – М., 2003. – С. 236-237.

176. Терехова Л.А. Обращения прокурора в защиту неопределенного круга лиц [Текст] / Л.А. Терехова // Российский судья. – 2018. – № 5. – С. 6-10.

177. Терехова Л.А. Рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) лиц, наделенных публичными полномочиями, в соответствии с КАС РФ [Текст] / Л.А. Терехова // Судья. – 2015. – № 6. – С. 21-26.

178. Тетерина Т.В. Право мирового судьи не составлять мотивированное решение: проблемы реализации [Текст] / Т.В. Тетерина // Мировой судья. – 2015. – № 1. – С. 15-19.

179. Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России: перспективы развития [Текст] / Ю. Тихомиров // Российская юстиция. – 1998. – № 8. – С. 35-37.

180. Туманов Д.А. Проблемы защиты общественного интереса в российском гражданском процессе [Текст] / Д.А. Туманов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 9. – С. 3-10.

181. Туманов Д.А. Об общественном интересе и его судебной защите [Текст] / Д.А. Туманов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 12. – С. 54-70.

182. Туманов Д.А., Алехина С.А. О некоторых тенденциях развития гражданского процессуального права [Текст] / Д.А. Туманов, С.А. Алехина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 3. – С. 12-28.

183. Уксусова Е.Е. Дела о защите неопределенного круга лиц [Текст] / Е.Е. Уксусова // Российская юстиция. – 1997. – № 11. – С. 42-44.

184. Усков О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления [Текст] / О.Ю. Усков // Журнал российского права. – 2003. – № 5. – С. 27-36.

185. Федоренко Н.В., Пипник Т.Д. Обзор практики пересмотра апелляционной инстанцией судебных актов по спорам с участием органов государственного управления и местного самоуправления [Текст] / Н.В. Федоренко, Т.Д. Пипник // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 1999. – № 11. – С. 77-78.

186. Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъективных прав [Текст] / Е.А. Флейшиц // Вопросы общей теории советского права. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 255-283.

187. Фокина М. Система целей доказывания в гражданском и арбитражном процессе. Общие положения [Текст] / М. Фокина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. – № 5. – С. 25-36.

188. Черепанова Н.О. Возмещение вреда за счет казны [Текст] / Н.О. Черепанова // Право и экономика. – 2001. – № 6. – С. 39-41.

189. Шадловская О.Д. Упрощенная гражданская процессуальная форма в гражданском судопроизводстве: понятие и признаки [Текст] / О.Д. Шадловская // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 8. – С. 19-23.

190. Шакитько Т.В. Реализация принципа состязательности в свете Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» [Текст] / Т.В. Шакитько // Арбитражный и гражданский процесс. – 2013. – № 1. – 16-20.

191. Шаманаев В.И. Судебные извещения: взгляд сквозь призму реалий практики [Текст] / В.И. Шаманаев // Администратор суда. – 2009. – № 1. – С. 11-16.

192. Шварц М.З. К вопросу о предмете судебной деятельности в гражданском судопроизводстве в современных условиях (размышления по поводу одного решения Европейского Суда по правам человека) [Текст] / М.З. Шварц // 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. Сборник научных статей. – СПб, Краснодар: Юрид. центр Пресс, 2007. – С. 245-264.

193. Шеменева О.Н. Соглашение о примирении в административном судопроизводстве: принципиальная допустимость и соотношение с мировым соглашением в гражданском процессе [Текст] / О.Н. Шеменева // Юрист. – 2016. – № 10. – С. 37-40.

194. Шенгелия Р.В. Гражданская правоспособность советского государства [Текст] / Р.В. Шенгелиа // Правоведение. – 1984. – № 5. – С. 86-90.

195. Шенинг В.А. О силе решений третейского суда [Текст] / В.А. Шенинг // Журнал Министерства юстиции. – 1896. – № 6. – С. 85.

196. Шихова Т.И. Участие органов государственного страхования в гражданском судопроизводстве [Текст] / Т.И. Шихова // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. – Калинин, 1985. – С. 75-140.

197. Шумилов В.М. Категория «Государственный интерес» в политике и праве (системно-теоретические и международно-правовые аспекты) [Текст] / В.М. Шумилов // Право и политика. – 2000. – № 3. – С. 4-17.

198. Шумский Д.И. Вопросы правового регулирования мирового соглашения по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений [Текст] / Д.И. Шумский // Право и политика. – 2009. – № 5. – С. 1105-1112.

199. Щербаков В.А. Закрытые процедуры отбора исполнителей государственных заказов: прошлое и современность [Текст] / В.А. Щербаков // Законодательство и экономика. – 2016. – № 7. – С. 7-12.

200. Юдин А.В. Категория «риск» в гражданском судопроизводстве [Текст] / А.В. Юдин // Вестник гражданского процесса. – 2014. – № 5. – С. 11-53.

201. Юдин А.В. Гражданское судопроизводство и противодействие нарушениям финансовой дисциплины (к вопросу об участии органов Росфинмониторинга в гражданском и арбитражном процессе) [Текст] / А.В. Юдин // Вестник гражданского процесса. – 2018. – № 6. – С. 260-279.

202. Юдин А.В. Затягивание судебного процесса в гражданском и арбитражном судопроизводстве [Текст] / А.В. Юдин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 3. – С. 22-26.

203. Юдин А.В. Режимы совместного и раздельного рассмотрения исковых требований в рамках гражданского и административного судопроизводства [Текст] / А.В. Юдин // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2015. – № 8. – С. 88-99.

204. Яковлев В.Ф., Алексеев С.С. Правовое регулирование хозяйственных отношений [Текст] / В.Ф. Яковлев, С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1979. – № 3. – С. 61-69.

205. Яковлев В.Ф. О взаимодействии публичного и частного права [Текст] / В.Ф. Яковлев // Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Екатеринбург, 1999. – С. 3-8.

206. Яковлев В.Ф. Гражданский кодекс и государство [Текст] / В.Ф. Яковлев // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – М.: ЮРИТ, 1997. – № 6. – С. 133-138.

207. Ярков В.В. Мировое соглашение в конкурсном производстве [Текст] / В.В. Ярков // Юрист. – 2002. – № 11. – С. 35-36.

208. Ярков В.В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные иски) [Текст] / В.В. Ярков // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 32-40.

209. Ярков В.В. Электронное правосудие и принципы цивилистического процесса [Текст] / В.В. Ярков // Закон. – 2011. – № 2. – С. 44-50.

210. Ярошенко К.Б. Возмещение вреда, причиненного гражданам действиями должностных лиц [Текст] / К.Б. Ярошенко // Советское государство и право. – 1982. – № 8. – С. 135-142.

2.4. Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Аверина О.М. Политический интерес как категория социальной философии [Текст]: автореф. дис. … канд. философ. наук: 09.00.11 / О.М. Аверина. – М.,1999. – 21 с.

2. Алехина С.А. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / С.А. Алехина. – М., 2001. – 160 с.

3. Артамонова Е.М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.11 / Е.М. Артамонова. – М., 2004. – 28 с.

4. Беляева О.А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03 / О.А. Беляева. – М., 2012. – 54 с.

5. Григорьева Т.А. Проблемы арбитражной юрисдикции в России: история возникновения и пути решения на современном этапе [Текст]: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.15 / Т.А. Григорьева. – Саратов, 2002. – 475 с.

6. Гринкевич А.П. Гражданско-правовое положение казны [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / А.П. Гринкевич. – М., 1995. – 25 с.

7. Грось Л.А. Влияние норм материального права на гражданское процессуальное право (научно-практические проблемы) [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03 / Л.А. Грось. – М., 1999. – 62 с.

8. Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 712 / Р.Е. Гукасян. – Саратов, 1971. – 38 с.

9. Деревяго В.М. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями государственных организаций, а также должностных лиц [Текст]: автореф. дис. …канд. юрид. наук / В.М. Деревяго. – М., 1985. – 23 с.

10. Иванец Г.И. Право как нормативное выражение согласованных интересов [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г.И. Иванец. – М., 2001. – 30 с.

11. Иванов В.П. Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / В.П. Иванов. – М., 2002. – 24 с.

12. Кикавец В.В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / В.В. Кикавец. – М., 2010. – 201 с.

13. Колмакова Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Н.Н. Колмакова. – Волгоград, 2007. – 23 с.

14. Кравченко О.Ю. Публичный и частный интерес в праве: политико-правовые исследования [Текст]: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.Ю. Кравченко. – Казань, 2004. – 156 с.

15. Малько А.В. Законные интересы советских граждан [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.В. Малько. – Саратов, 1985. – 24 с.

16. Маньковский И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти Российской Федерации [Текст]: автореф. дис… канд. юрид. наук: 12.00.14 / И.Ю. Маньковский. – Тюмень, 2005. – 28 с.

17. Михайлова Е.В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации

(судебные и несудебные) [Текст]: автореф. … дис. докт. юрид. наук: 12.00.15 / Е.В. Михайлова. – М., 2013. – 46 с.

18. Немченко Э.В. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем проведения открытого аукциона в электронной форме [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Э.В. Немченко. – Владикавказ, 2012. – 21 с.

19. Новичкова З.Т. Обеспечение иска в советском судопроизводстве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / З.Т. Новичкова. – М., 1973. – 20 с.

20. Попов В.В. Гражданско-правовая ответственность за внедоговорной вред, причиненный публично-правовыми образованиями [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / В.В. Попов. – М., 2002. – 26 с.

21. Ромашко Е.А. Государственные органы со статусом юридического лица как особые субъекты конституционно-правовых отношений [Текст]: автореф. дис… канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е.А. Ромашко. – Архангельск, 2006. – 32 с.

22. Смородинов М.В. Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [Текст]: автореф. дис… канд. юрид. наук: 12.00.03 / М.В. Смородинов. – Волгоград, 2002. – 28 с.

23. Тасалов Ф.А. Отношения по размещению и исполнению государственного заказа: особенности гражданского правового регулирования (на примере Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ф.А. Тасалов. – М., 2013. – 24 с.

24. Тараканова Е.М. Участие жилищных органов в советском гражданском процессе [Текст]: дис. … канд. юрид. наук / Е.М. Тараканова. – М., 1980. – 136 с.

25. Фильченко Д.Г. Современные проблемы подготовки дела к судебному разбирательству в арбитражном процессе Российской Федерации

[Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.15 / Д.Г. Фильченко. – Воронеж, 2005. – 28 с.

26. Халиуллин Т.А. Процедуры принятия управленческих решений при конкурсном размещении государственного заказа на поставку продукции для государственных нужд [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.А. Халиуллин. – М., 1999. – 25 с.

27. Храмова Е.В. Защита публично-правового интереса в арбитражном процессе: вопросы теории и практики [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.15 / Е.В. Храмова. – Саратов, 2011. – 233 с.

28. Ченцов Н.В. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел об изъятии нетрудовых доходов [Текст]: автореф. … дис. канд. юрид. наук / Н.В. Ченцов. – Саратов, 1983. – 22 с.

29. Шеменева О.Н. Рассмотрение гражданских дел мировыми судьями: проблемы совершенствования процессуальной формы [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.15 / О.Н. Шеменева. – Саратов, 2005. – 28 с.

30. Щербаков В.А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / В.А. Щербаков. – М., 2009. – 28 с.

31. Ясеновец И.А. Мировое соглашение в арбитражном процессе: актуальные проблемы теории и практики [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / И.А. Ясеновец. – М., 2002. – 30 с.

III. Материалы правоприменительной практики

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 6. – Ст. 866.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2

статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 16. – Ст. 1774.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. – 2004. – № 18. – Ст. 1833.

4. Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 22. – Ст. 2664.

5. Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2000 г. № 133-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Волгоградской областной Думы о проверке конституционности пункта 1 и абзаца второго пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020).

6. Определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 1045-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Беличко Артура Витальевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 113 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 2 статьи 4 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2020).

7. Постановление Европейского Суда по правам человека от 2 июня 2005 г. «Дело «Знаменская против Российской Федерации» (жалоба № 77785/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2006. – № 8.

8. Циркуляр Верховного Суда РСФСР от 7 декабря 1923 г. № 70 // Сборник разъяснений Верховного Суда РСФСР. – М., 1935. – С. 151 (утратил силу).

9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2022 № 33 «О практике применения судами норм о компенсации морального вреда» // Российская газета. – 2022. – № 267.

10. Постановление Пленума ВС РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Российская газета. – 1995. – № 247.

11. Постановление Пленума ВС РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 1996. – № 152.

12. Постановление Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. – 2003. – № 2.

13. Постановление Пленума ВАС РФ от 9 июля 2003 г. № 11 «О практике рассмотрения арбитражными судами заявлений о принятии обеспечительных мер, связанных с запретом проводить общие собрания акционеров» // Вестник ВАС РФ. – 2003. – № 9.

14. Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 8.

15. Постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 55 «О применении арбитражными судами обеспечительных мер» // Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 12.

16. Постановление Пленума ВС РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. – 2010. – № 109.

17. Постановление Пленума ВАС РФ от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» // Вестник ВАС РФ. – 2012. – № 5.

18. Постановление Пленума ВС РФ от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» // Российская газета. – 2012. – № 127.

19. Постановление Пленума ВАС РФ от 25 декабря 2013 г. № 99 «О процессуальных сроках» // Вестник ВАС РФ. – 2014. – № 3.

20. Постановление Пленума ВАС РФ от 16 мая 2014 г. № 28 «О некоторых вопросах, связанных с оспариванием крупных сделок и сделок с заинтересованностью» // Вестник ВАС РФ. – 2014. – № 6.

21. Постановление Пленума ВАС РФ от 11 июля 2014 г. № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах» // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2014. – № 9.

22. Постановление Пленума ВАС РФ от 18 июля 2014 г. № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе» // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2014. – № 9.

23. Постановление Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 2015. – № 140.

24. Постановление Пленума ВС РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Российская газета. – 2015. – № 270.

25. Постановление Пленума ВС РФ от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела» // Российская газета. – 2016. – № 43.

26. Постановление Пленума ВС РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. – 2016. – № 72.

27. Постановление Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. – 2016. – № 222.

28. Постановление Пленума ВС РФ от 18 апреля 2017 г. № 10 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об упрощенном производстве» // Российская газета. – 2017. – № 88.

29. Постановление Пленума ВС РФ от 26 декабря 2017 г. № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов» // Российская газета. – 2017. – № 297.

30. Постановление Пленума ВС РФ от 28 мая 2019 г. № 13 «О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // Российская газета. – 2019. – № 123.

31. Обзор судебной практики ВС РФ по гражданским делам за первый квартал 2001 года (утвержден Постановлением Президиума ВС РФ от 4 июля 2001 г.) // Бюллетень ВС РФ. – 2001. – № 10.

32. Обзор законодательства и судебной практики ВС РФ за второй квартал 2006 года (утвержден Постановлением Президиума ВС РФ от 27 сентября 2006 г.) // Бюллетень ВС РФ. – 2007. – № 1.

33. Обзор судебной практики ВС РФ № 1 (2015) (утвержден Президиумом ВС РФ 4 марта 2015 г.) // Бюллетень ВС РФ. – 2015. – № 5.

34. Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от граждан по искам государственных органов и органов местного самоуправления (утв. Президиумом ВС РФ 25 ноября 2015 г.) // Бюллетень ВС РФ. – 2016. – № 5.

35. Обзор практики рассмотрения судами дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы (утв. Президиумом ВС РФ 23 декабря 2015 г.) // Бюллетень ВС РФ. – 2016. – № 6.

36. Обзор судебной практики ВС РФ № 2 (2016) (утвержден Президиумом ВС РФ 6 июля 2016 г.) // Бюллетень ВС РФ. – 2017. – № 3.

37. Обзор судебной практики ВС РФ № 3 (2017) (утвержден Президиумом ВС РФ 12 июля 2017) // Бюллетень ВС РФ. – 2018. – № 9.

38. Обзор судебной практики ВС РФ № 5 (2017) (утвержден Президиумом ВС РФ 27 декабря 2017 г.) // Бюллетень ВС РФ. – 2018. – № 12.

39. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 82 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 10.

40. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 83 «О некоторых вопросах, связанных с применением части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 10.

41. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 марта 2007 г. № 117 «Об отдельных вопросах практики применения главы 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. – 2007. – № 4 (утратило силу).

42. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» // Вестник ВАС РФ. – 2011. – № 8.

43. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 15 января 2013 г. № 153 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам защиты прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения» // Вестник ВАС РФ. – 2013. – № 4.

44. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 23 июля 2013 г. № 160 «О некоторых вопросах участия в арбитражном процессе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.03.2021).

45. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25 февраля 2014 г. № 165 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с признанием договоров незаключенными» // Вестник ВАС РФ. – 2014. – № 4.

46. Постановление Президиума ВАС РФ от 10 апреля 2001 г. № 3515/00 по делу № 26-23 // Вестник ВАС РФ. – 2001. – № 8.

47. Определение ВС РФ от 24 августа 2006 г. № 66-Впр06-9 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.06.2020).

48. Определение ВС РФ от 1 июня 2007 г. № 81-Впр07-8 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.06.2020).

49. Постановление Президиума ВС РФ от 12 сентября 2007 г. № 287-П07 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.04.2021).

50. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2001 г. (дело № 25-Вп00-21) // URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big1/verhsud_big_9595.htm (дата обращения: 12.09.2021).

51. Определение ВС РФ от 24 марта 2008 г. № 37-Впр08-2 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.06.2020).

52. Определение Верховного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 303-ЭС19-22927 по делу № А51-23176/2018 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.03.2022).

53. Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 17 июня 2020 г. № 310-ЭС19-26526 по делу № А84-2224/2018 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.03.2022).

54. Определение Верховного Суда РФ от 14 декабря 2020 г. № 303-ЭС20-12860 по делу № А04-4914/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.03.2022).

55. Определение Верховного Суда РФ от 23 июня 2022 г. № 306-ЭС22-9197 по делу № А12-12904/2021 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.08.2022).

56. Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 22 августа 2008 г. № 78-Впр08-24 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2021).

57. Определение ВАС РФ от 2 июля 2009 г. № ВАС-8222/09 по делу № А14-8107/2008-260/32 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2021).

58. Определение ВС РФ от 19 ноября 2009 г. № 8-Впр09-9 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2022).

59. Определение ВС РФ от 27 февраля 2010 г. № 32-В10-5 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.04.2022).

60. Определение ВАС РФ от 21 марта 2011 г. № ВАС-152/11 по делу № А75-3204/2010 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2021).

61. Определение ВС РФ от 26 октября 2011 г. № 59-В11-9 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.04.2022).

62. Определение СК по административным делам ВС РФ от 16 мая 2012 г. № 32-АПГ12-4 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.11.2021).

63. Определение СК по административным делам ВС РФ от 4 июля 2012 г. № 20-АПГ12-4 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.11.2021).

64. Определение ВАС РФ от 13 сентября 2012 г. № ВАС-11531/12 по делу № А16-85/2012 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.08.2022).

65. Определение ВАС РФ от 16 июля 2013 г. № ВАС-8802/13 по делу № А12-15309/2012 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2022).

66. Определение СК по административным делам ВС РФ от 18 сентября 2013 г. № 49-КГПР13-6 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.11.2021).

67. Постановление Президиума ВАС РФ от 15 октября 2013 г. № 8094/13 по делу № А40-55913/12-47-518 // Вестник ВАС РФ. – 2014. – № 1.

68. Определение ВАС РФ от 24 октября 2013 г. № ВАС-12736/13 по делу № А82-7708/2012 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.08.2022).

69. Постановление Президиума ВАС РФ от 17 декабря 2013 г. № 12157/13 по делу № А28-5083/2012 // Вестник ВАС РФ. – 2014. – № 3.

70. Постановление Президиума ВАС РФ от 10 июня 2014 г. № 18357/13 по делу № А41-45919/12 // Вестник ВАС РФ. – 2014. – № 10.

71. Определение ВАС РФ от 11 июня 2014 г. № ВАС-7516/14 по делу № А40-12283/10 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020).

72. Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 12 мая 2015 г. № 19-КГ15-4 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.10.2021).

73. Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 10 сентября 2015 г. № 303-ЭС15-4097 по делу № А51-17486/2014 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.08.2022).

74. Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 15 сентября 2015 г. № 57-КГ15-6 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022).

75. Определение ВС РФ от 27 ноября 2015 г. № 302-ЭС15-11950 по делу № А10-554/2013 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022).

76. Определение ВС РФ от 13 апреля 2016 г. № 303-ЭС16-2908 по делу № А73-1795/2015 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2022).

77. Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 18 апреля 2016 г. № 18-КГ16-6 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022).

78. Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 18 апреля 2016 г. № 305-ЭС15-17080 по делу № А40-200870/2014 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022).

79. Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 25 апреля 2016 г. № 305-КГ15-3882 по делу № А40-65467/2014 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022).

80. Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 26 апреля 2016 г. № 18-КГ16-14 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022).

81. Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 23 мая 2016 г. № 305-ЭС15-6820 по делу № А40-138312/2014 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022).

82. Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 30 мая 2016 г. № 305-ЭС16-1409 по делу № А40-31186/2014 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022).

83. Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 1 июня 2016 г. № 305-ЭС15-18795 по делу № А40-183357/2014 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.04.2022).

84. Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 1 ноября 2016 г. № 85-КГ16-11 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.04.2022).

85. Определение ВС РФ от 2 ноября 2016 г. № 306-ЭС16-14062 по делу № А55-23254/2014 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.07.2021).

86. Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 12 декабря 2016 г. № 80-КГ16-12 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022).

87. Определение СК по гражданским делам ВС РФ от 24 января 2017 г. № 53-КГ16-30 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022).

88. Определение СК по экономическим спорам ВС РФ от 28 ноября 2017 г. № 305-КГ15-2118 по делу № А41-61707/2013 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.12.2021).

89. Определение ВС РФ от 29 декабря 2017 г. № 302-КГ17-19952 по делу № А69-5573/2016 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.12.2021).

90. Определение ВС РФ от 26 июня 2018 г. № 46-КГ18-23 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.07.2022).

91. Определение Верховного Суда РФ от 22 октября 2018 г. № 310-ЭС18-16170 по делу № А48-9548/2017 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022).

92. Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 13 марта 2019 г. № 309-КГ18-16754 по делу № А60-54508/2017 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.06.2022).

93. Определение Верховного Суда РФ от 28 августа 2020 г. № 309-ЭС20-11496 по делу № А50-22997/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ

из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.04.2022).

94. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 8 сентября 2020 г. № 51-КГ20-6-К8, 2-1398/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2022).

95. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 октября 2020 г. № 9-КГ20-15-К1, 2-66/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022).

96. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. № 7-КГ20-3-К2 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2020).

97. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2021 г. № 13-КГ21-3-К2 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.08.2022).

98. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 71-КГ22-6-К3 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.08.2022).

99. Кассационное определение ВС РФ от 5 июля 2019 г. № 18-КА19-23 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.07.2022).

100. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 2 мая 2007 г. по делу № А44-3103/2006-7 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2021).

101. Определение СК по гражданским делам ВС Республики Дагестан от 30 ноября 2005 г. по делу № 33-1583/2005 // Документ опубликован не был.

– Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.07.2020).

102. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 13 марта 2006 г. по делу № А44-2216/2005-12 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020).

103. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 21 июня 2010 г. по делу № А32-54531/2009 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020).

104. Постановление ФАС Поволжского округа от 9 сентября 2010 г. по делу № А12-19303/2009 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020).

105. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 13 апреля 2011 г. по делу № А56-36733/2009 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020).

106. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 31 октября 2011 г. по делу № А17-188/2011 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020).

107. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 15 февраля 2012 г. по делу № А33-8945/2011 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020).

108. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 3 августа 2012 г. по делу № А27-15810/2010 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2020).

109. Постановление ФАС Поволжского округа от 10 октября 2012 г. № Ф06-7097/12 по делу № А65-13619/2012 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2021).

110. Постановление ФАС Поволжского округа от 4 июня 2013 г. № Ф06-4036/13 по делу № А72-13281/2012 // Документ опубликован не был. – Доступ

из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2021).

111. Постановление ФАС Московского округа от 4 июля 2013 г. № Ф05-6458/13 по делу № А41-341/2013 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2021).

112. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 11 июня 2014 г. по делу № А27-14420/2013 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2022).

113. Постановление АС Северо-Кавказского округа от 22 сентября 2014 г. по делу № А32-35474/2013 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.01.2022).

114. Постановление АС Московского округа от 11 мая 2016 г. № Ф05-18462/2015 по делу № А40-171182/14 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.01.2022).

115. Постановление АС Северо-Кавказского округа от 6 октября 2017 г. № Ф08-7548/2017 по делу № А15-182/2017 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.12.2021).

116. Постановление АС Северо-Кавказского округа от 9 февраля 2018 г. № Ф08-10513/2017 по делу № А32-5784/2017 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.12.2021).

117. Постановление арбитражного суда Поволжского округа от 7 сентября 2018 г. по делу № А55-22664/2017 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.02.2022).

118. Постановление арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 июня 2019 г. по делу № А56-73035/2018 // Документ опубликован не был. –

Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.02.2022).

119. Постановления АС Волго-Вятского округа от 5 сентября 2019 г. по делу № А43-36135/2018 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.02.2022).

120. Постановление арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 4 февраля 2020 г. по делу № А53-5260/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.02.2022).

121. Постановление арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26 мая 2020 г. по делу № А20-4978/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.12.2021).

122. Постановление арбитражного суда Северо-Кавказского Округа от 3 июля 2020 г. по делу № А18-2841/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2022).

123. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15 июля 2020 г. № Ф02-2845/2020 по делу № А33-20439/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2021).

124. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 3 марта 2021 г. № Ф04-6898/2020 по делу № А70-11512/2020 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.01.2022).

125. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 25 августа 2021 г. № 01АП-4969/2020 по делу № А11-7651/2020 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.02.2022).

126. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 сентября 2022 г. № Ф01-2949/2022 по делу № А43-13965/2021 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2022).

127. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 24 июня 2022 г. № Ф03-2672/2022 по делу № А37-1380/2021 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.07.2022).

128. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 января 2022 г. № Ф04-8139/2021 по делу № А75-7363/2021 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.07.2022).

129. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 8 сентября 2022 г. № Ф07-11256/2022 по делу № А42-9618/2021 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2022).

130. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 8 июля 2022 г. № Ф02-3039/2022 по делу № А69-1468/2021 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.08.2022).

131. Постановление Девятого ААС от 16 ноября 2012 г. № 09АП-19412/2012 по делу № А40-57614/12-56-542 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2022).

132. Постановление Шестого ААС от 8 июля 2013 г. № 06АП-2767/13 по делу № А37-201/2013 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2022).

133. Постановление Четвертого ААС от 16 февраля 2016 г. № 04АП-6980/2015 по делу № А19-10782/2015 // Документ опубликован не был. –

Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.01.2022).

134. Постановление 15 арбитражного апелляционного суда от 21 августа 2019 г. и Постановление арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 октября 2019 г. по делу № А32-10286/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.12.2021).

135. Постановления Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 сентября 2019 г. и Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26 апреля 2019 г. по делу № А15-5270/2018 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2022).

136. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2020 г. № 17АП-12848/20 по делу № А60-5919/2020 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.03.2022).

137. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2020 г. № 15АП-19209/2020 по делу № А32-28371/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2021).

138. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2022 № 12АП-2067/2022, 12АП-2237/2022 по делу № А06-12906/2021 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.06.2022).

139. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 19 апреля 2022 г. № 04АП-1086/2022 по делу № А19-17104/2021 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.08.2022).

140. Определение АС г. Москвы от 16 мая 2017 по делу № А40-114805/15-177-343Б // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.11.2021).

141. Определение Арбитражного суда Забайкальского края от 19 мая 2017 г. по делу № А78-5279/2017 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.11.2021).

142. Определение Арбитражного суда Тульской области от 13 июня 2017 г. по делу № 68-8891/2016 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.11.2021).

143. Постановление Президиума Владимирского областного суда от 8 апреля 2013 г. № 44г-7/2013 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.01.2022).

144. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2020 г. по делу № 88а-8554/2020 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.06.2022).

145. Апелляционное определение СК по гражданским делам Камчатского краевого суда от 31 января 2019 г. по делу № 33-132/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.03.2022).

146. Апелляционное определение СК по гражданским делам Сахалинского областного суда от 26 февраля 2019 г. по делу № 33-307/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.03.2022).

147. Апелляционное определение СК по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 12 марта 2019 г. по делу № 33-3382/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.03.2022).

148. Апелляционное определение СК по гражданским делам Оренбургского областного суда от 30 мая 2019 г. по делу № 33-3749/2019 //

Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.03.2022).

149. Апелляционное определение СК по гражданским делам Московского городского суда от 16 июля 2019 г. по делу № 33-23363/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.03.2022).

150. Определение Пермского краевого суда от 25 июня 2020 г. по делу № 3а-766/2020 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.11.2021).

151. Решение Кольского районного суда Мурманской области от 17 мая 2011 г. по делу № 2-412/2011 // Документ опубликован не был. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.06.2022).

IV. Электронные ресурсы

1. Асланян Р.Р. Ответы на вопросы [Электронный ресурс] // Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.02.2022).

2. Верховный суд предложил создать несколько отдельных апелляционных судов [Электронный ресурс] // URL: https://rg.ru/2016/11/10/verhovnyj-sud-predlozhil-sozdat-neskolko-otdelnyh-apelliacionnyh-sudov.html (дата обращения: 12.07.2021).

3. Внешняя политика России: поиск стратегии. Материалы круглого стола в Фонде «Либеральная миссия» 30.07.2001 [Электронный ресурс] // URL: http://liberal.ru/sitan_print.asp?Rel=21 (дата обращения: 17.02.2019).

4. Воскресенский А.Д. Национальные (общественные и государственные) интересы и корректировка системы [Электронный ресурс] // URL: http://politology.vuzlib.org./book_o236-page_35/html (дата обращения: 11.01.2020).

5. Гришаев С.П. Государство как участник гражданско-правовых отношений [Электронный ресурс] // Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2022).

6. Дискуссия. Часть 3 статьи 199 АПК РФ. Практика применения [Электронный ресурс] // URL: http://m.vologda.arbitr.ru/welcome/show/633200023/458200251?stayHere=1 (дата обращения: 01.03.2022).

7. Изотова С.В., Баталова Л.А., Щербина Е.С., Наумов В.Б. Перспективы электронного документооборота в российском арбитражном процессе [Электронный ресурс] // URL: http://www.russianlaw.net/files/law/doc/a46.pdf (дата обращения: 10.06.2022).

8. Информации об основных подходах по рассмотрению ФАС УО споров, связанных с применением Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] // Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.03.2022).

9. Лебедев: в системе СОЮ появятся кассационные и апелляционные суды округов [Электронный ресурс] // URL: http://pravo.ru/news/view/135456/ (дата обращения: 12.07.2021).

10. Пленум ВС: Разъяснения о компенсации за волокиту отправлены на доработку [Электронный ресурс] // URL: http://pravo.ru/review/view/127346/ (дата обращения: 14.03.2020).

11. Пояснительная записка к законопроекту [Электронный ресурс] // URL: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=725381-6 (дата обращения: 18.04.2022).

12. Пояснительная записка к проекту Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Постановление Государственной Думы от 22.11.2000 № 824-III ГД «О проекте Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: http://www.zakonprost.ru/content/base/part/234190 (дата обращения: 21.05.2022).

13. Правовая квалификация спора в теории и практике. Научный круглый стол от 8 декабря 2014. Часть 2 [Электронный ресурс] // URL: https://www.youtube.com/watch?v=2GX1toW5tdE (дата обращения: 12.11.2021).

14. Проект постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О способах защиты прав и законных интересов участников экономического оборота в случае причинения им вреда со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц» [Электронный ресурс] // URL: http://www.arbitr.ru/_upimg/7D6E51A5A6771BC61DC75345F87696E8_vas_zp_2008-05-15.pdf (дата обращения: 28.10.2021).

15. Проскурин С.А. Система национально-государственных интересов России [Электронный ресурс] // URL: library.ru/help/docs/n24550/int.rtf (дата обращения: 19.06.2022).

16. Туманов Д.А. Из жизни законодательных клонов. КАС РФ напоминает результат неудачного эксперимента [Электронный ресурс] // URL: https://legal.report/author-16/iz-zhizni-zakonodatelnyh-klonov (дата обращения: 08.07.2022).

17. Устав гражданского судопроизводства с изложением рассуждений, на коих они основаны. Книга третья [Электронный ресурс] // URL: http://psh.spb.sudrf.ru/modules.php?name=norm_akt&id=77 (дата обращения: 16.08.2018).