

Либерально-демократические ценности / Journal of liberal democratic values <https://liberal-journal.ru>

2024, №2, Том 8 / 2024, No 2, Vol 8 <https://liberal-journal.ru/issue-2-2024.html>

URL статьи: <https://liberal-journal.ru/PDF/08UNLD224.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Газарова, С. А. Компетенция судов и формы участия органов власти в цивилистическом процессе / С. А. Газарова // Либерально-демократические ценности. — 2024. — Т. 8. — № 2. — URL: <https://liberal-journal.ru/PDF/08UNLD224.pdf>

For citation:

Gazarova S.A. The competence of the courts and acceptable forms of government participation in the civil process. *Journal of liberal democratic values*. 2024; 8(2): 08UNLD224. Available at: <https://liberal-journal.ru/PDF/08UNLD224.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.)

УДК 347.98

Газарова Светлана Акоповна

Департамента городского имущества города Москвы, Москва, Россия

Начальник Управления перспективного развития

E-mail: gazarova.svetlana81@gmail.com

Компетенция судов и формы участия органов власти в цивилистическом процессе

Аннотация. В статье автор доказывает, что формы участия органов власти в цивилистическом процессе тесно связаны с компетенцией суда или арбитражного суда, и не всегда такая зависимость влияет на эффективность судебной защиты. Орган власти может реализовать свои полномочия в определенной сфере отношений в зависимости от того, к компетенции какого суда отнесено дело. По одному и тому же делу в гражданском процессе он наделен правом дачи заключения, а в арбитражном процессе у него может отсутствовать такое право, поскольку законом институт заключения органа власти для арбитражного процесса не установлен. Но критерии судебной компетенции в ряде случаев могут быть ситуативными, связанными с индивидуальными особенностями дела. Автор утверждает, что это ведет к асимметрии в защите прав (в частности, в области охраны окружающей природной среды, защиты культурных ценностей и пр.). Для повышения эффективности судебной защиты требуется унифицировать формы участия органов власти в различных типах процесса.

Ключевые слова: компетенция суда; подсудность дел; процессуальный истец; заключение органов государственной власти в процессе; заключение органов местного самоуправления в процессе; защита публичных интересов

Компетенция арбитражных судов и судов общей юрисдикции определяется известными критериями, названными в законе (статья 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹ – далее ГПК РФ; статья 27 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации² – далее АПК РФ). В правоприменительной практике могут возникнуть положения, когда компетенция органов судебной власти оказывается в зависимости от других факторов, в частности, от установленных форм участия в процессе органов власти. Если сказать точнее, то компетенция определяется не просто установленными

¹ Кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532.

² Кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30 — Ст. 3012.

законом формами участия в процессе органов власти, а различием таких форм в процессе гражданском и в процессе арбитражном.

Например, прокурор в арбитражном процессе наделяется правом обращения по делам, перечисленным в статье 52 АПК РФ. В гражданском процессе прокурор имеет право обращаться по более широкому кругу дел, перечень которых определен только рамочными критериями (часть 1 статьи 45 ГПК РФ). Дела по заявлениям (искам) прокурора могут относиться в итоге к компетенции того или иного суда не в силу установленных законом критериев, а в зависимости от наличия или отсутствия возможности органа власти участвовать в процессе в той или в иной форме. Если конкретная форма есть в одном типе процесса, а в другом ее нет, то дело относится к компетенции суда в рамках того процесса, где данная форма присутствует.

Органы власти в арбитражном процессе могут обращаться в защиту публичных интересов (статья 53 АПК РФ), а в гражданском процессе в защиту прав другого лица или неопределенного круга лиц (часть 1 статьи 46 ГПК РФ). Следовательно, дело по заявлению органа власти будет рассматриваться определенным судом в зависимости от того, в какой форме орган власти имеет право на обращение.

Допустимые формы обращения и выступают критериями отнесения дел к компетенции суда общей юрисдикции или арбитражного суда. Общие критерии разграничения компетенции уходят на второй план. Критерии определения компетенции подменяются допустимостью обращения в суд органа власти в той или в иной форме.

Это влечет нестабильность судебной практики. Например, в 2012 году ВАС РФ сформулировал позицию, что «прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с требованием о сносе самовольной постройки в целях защиты публичных интересов» (абзац 3 пункта 1 Постановление Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 №15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»³). Несмотря на то, что данная категория дел отсутствовала в перечне дел, по которым прокурор вправе обращаться в суд в арбитражном процессе (статья 52 АПК РФ), сделанное разъяснение представляется логичным. Впоследствии данная позиция была повторена в пункте 11 «Обзора судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством», утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 16.11.2022⁴.

Но уже в абзаце 2 пункта 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 12.12.2023 №44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке» указывается иное: «с иском о сносе самовольной постройки, о сносе или приведении ее в соответствие с установленными требованиями в публичных интересах вправе обратиться прокурор, уполномоченные органы публичной власти в пределах своей компетенции (часть 1 статьи 45, часть 1 статьи 46 ГПК РФ, часть 1 статьи 53 АПК РФ)». Статья 52 АПК РФ, регулирующая участие прокурора в арбитражном процессе, здесь уже отсутствует. Отсюда, спор с участием юридического лица может рассматриваться в суде общей юрисдикции только потому, что прокурор не будет наделяться правом обращения в арбитражный суд по указанной категории дел.

³ Постановление Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 N 15 (ред. от 25.01.2013) «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» // КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128538/ (дата обращения: 01.04.2024).

⁴ «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.11.2022) // КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_431506/ (дата обращения: 01.04.2024).

Прокурор и органы власти в гражданском и в арбитражном процессе участвуют в отличающихся друг от друга формах, что диктуется спецификой каждого из процессов. Различные формы участия прокурора или органов власти возникают из-за специфики субъектного состава дел, находящихся в производстве суда общей юрисдикции и арбитражного суда. Но если орган власти не наделен правом обращения в один из судов по определенной категории дел, то это не означает, что он наделен правом обратиться в другой суд по той же самой категории. Фактически это произвольность критериев в определении судебной компетенции.

Компетенция суда определяется через оценку допустимости формы обращения органа власти, а также через оценку общих критериев компетенции. Орган власти при выборе суда не может действовать по остаточному принципу: если один суд не наделен компетенцией, то значит другой должен быть обязательно наделен компетенцией. Воля законодателя может быть направлена и на то, чтобы не давать право конкретному органу власти обращаться в суд по данной категории дел. Такой же подход не применим в отношении граждан и организаций, выступающих истцами. Если один суд посчитал, что не обладает компетенцией на рассмотрение их спора, то другой обязан принять дело к рассмотрению.

Участие в деле органов власти в качестве процессуальных истцов или лиц, дающих по делу заключение, не должно влиять на судебную компетенцию. Такие органы не относятся к сторонам или к третьим лицам, влияющим на определение компетенции. В случае их участия компетенция судов должна определяться в первую очередь не фактом их участия, а обычными критериями компетенции. Дифференцированный подход к формам и к основаниям участия органов власти в гражданском и в арбитражном процессах устанавливаются не как дополнительный критерий судебной компетенции.

Развивая данную мысль, отметим, что дифференцированные подходы к возможности участия органов власти затрагивают и другие институты процесса. Наиболее показательным примером может служить институт заключения органов власти в гражданском процессе и в арбитражном процессе. В первом случае он предусмотрен законом (статья 47 ГПК РФ), во втором случае он основывается на позициях судебной практики. В пункте 35 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.12.2021 № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции»⁵ дано разъяснение, что орган власти вступает в дело для осуществления возложенных на него обязанностей. При этом через аналогию закона (часть 5 статьи 3 АПК РФ) дается ссылка на норму ГПК РФ о дачи органом власти заключения по делу (часть 2 статьи 47). То есть на основании и в порядке межотраслевой аналогии процессуального закона орган власти вправе давать заключение в арбитражном процессе (о чем автор неоднократно писал ранее). Но отсутствие прямого законодательного указания может породить практические проблемы вступления и дачи органом власти заключения в арбитражном процессе.

Возникающая асимметрия регулирования института заключения органа власти в гражданском и в арбитражном процессе оказывается не всегда полезной. Отдельная сфера правового регулирования может допускать или не допускать вмешательство органов власти в зависимости от того, к компетенции какого суда будет отнесено дело. Например, если по одной и той же категории дел орган власти наделяется правом вступления в процесс для дачи заключения в суде общей юрисдикции, но не наделяется правом вступления в процесс для дачи заключения в арбитражном суде, то восстановление законности в определенной сфере

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.12.2021 г. № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции» // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2022. — №3.

отношений будет поставлено в зависимость от допустимых форм участия органов власти в процессе.

Действие критериев компетенции в каждой конкретной ситуации может быть достаточно случайным с тем, чтобы они выступали определяющим фактором для реализации органом власти своей компетенции. Например, участие/неучастие в деле физического лица на одной из сторон спора может обусловить рассмотрение дела соответственно судом общей юрисдикции или арбитражным судом. Но в гражданском процессе орган власти наделен правом дачи заключения по делу, а в арбитражном процессе аналогичное право (на уровне закона) отсутствует.

Например, согласно части 2 статьи 66 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁶ (Закон об охране окружающей среды), «органы государственного надзора могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения по иску о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу вследствие нарушений обязательных требований, а также по иску о взыскании компенсационного платежа». Подобные дела в силу законодательства (статья 78,80 и др. Закона об охране окружающей среды) могут разрешаться судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Но если дача заключения органом власти в арбитражном суде не предусмотрена прямо, то права органа по поддержанию законности в этой сфере путем дачи заключения оказываются ограниченными. Причина такого ограничения в виде правил распределения компетенции между судами – субъективна, и никак не связана с существом дела.

Согласно части 4 статьи 54 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁷, «органы охраны объектов культурного наследия могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения по искам о возмещении вреда, причиненного объектам культурного наследия». В данном случае мы сталкиваемся с аналогичной ситуацией. Дело, связанное с охраной объектов культурного наследия, может относиться к подсудности суда общей юрисдикции или к подсудности арбитражного суда. Но в первом случае у органов власти будет возможность дать заключение, а во втором случае такой возможности может не оказаться. Причина этого аналогичная – разница в регулировании форм участия органов власти в гражданском и в арбитражном процессе. Считаем, что такая причина не может влиять на разный уровень правовых гарантий в охране культурных ценностей.

Выход из описанной ситуации видится нам в унификации форм участия органов власти в гражданском процессе и в арбитражном процессе. Поскольку заключения органов власти закреплены в гражданском процессуальном законе (статья 47 ГПК РФ), и подробно исследовались в гражданском процессуальном праве, как в советский [5, 6, 8, 9], так и в постсоветский период [1, 2, 3, 4, 7], данные наработки вполне могут быть адаптированы на почву арбитражного процессуального права.

Это позволит органам власти полноценно реализовать свои полномочия в определенной сфере государственного управления по защите прав субъектов, и не связывать

⁶ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

⁷ Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 26. — Ст. 2519.

свои права с вопросами судебной компетенции. Кроме того, положения указанных федеральных законов, наделяющих органы власти правом обращения в суд и правом дачи заключения по делу, будут приведены в соответствие с процессуальным законодательством.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бахарева О.А. Субъекты, защищающие от своего имени права других лиц в гражданском судопроизводстве (на примере участия органов местного самоуправления): автореф. дис. ...к.ю.н.: 12.00.03. — Саратов, 2000. — 30 с.
2. Боннер, А. Т. Традиционные и нетрадиционные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе: монография / А. Т. Боннер. — М.: Проспект, 2013. — 611 с.
3. Григорьев А.Н. Заключение как формы выражения мнений отдельных участников гражданского судопроизводства: автореф. дис. ...к.ю.н.: 12.00.15. — Саратов, 2011. — 22 с.
4. Джандосова Е.В. Участие в гражданском процессе государственных органов для и органов местного самоуправления для дачи заключения по делу: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.15. — М., 2006. — 24 с.
5. Добровольский А.А. Участие органов государственного управления в советском гражданском процессе. — М.: Госюриздат, 1958. — 164 с.
6. Каллистратова Р.Ф. Институт «особого участия» государственных и общественных организаций в советском гражданском процессе: автореф. дис. ... к.ю.н. — М., 1954. — 15 с.
7. Кулакова В.Ю. Участие в гражданском процессе государственных органов и органов местного самоуправления: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.15. — М., 2001. — 25 с.
8. Тараканкова, Е. М. Участие жилищных органов в гражданском процессе. — М., 1981. — 70 с.
9. Шакарян, М. С. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления // Избранные труды. — СПб.: Издательский Дом Р. Арсланова «Юридический центр», 2014. — 880 с.

Gazarova Svetlana Akopovna

Department of City Property of the city of Moscow, Moscow, Russia

E-mail: gazarova.svetlana81@gmail.com

The competence of the courts and acceptable forms of government participation in the civil process

Abstract. in the article, the author proves that the forms of participation of authorities in the civil process are closely related to the competence of a court or arbitration court, and such dependence does not always affect the effectiveness of judicial protection. An authority may exercise its powers in a certain area of relations, depending on which court is responsible for the case. In the same case, in civil proceedings, he is entitled to give an opinion, and in the arbitration process he may not have such a right, since the law does not establish the institution of the conclusion of the authority for the arbitration process. But the criteria of judicial competence in some cases may be situational, related to the individual characteristics of the case. The author argues that this leads to an asymmetry in the protection of rights (in particular, in the field of environmental protection, protection of cultural values, etc.). To increase the effectiveness of judicial protection, it is necessary to unify the forms of government participation in various types of proceedings.

Keywords: competence of the court; jurisdiction of cases; procedural plaintiff; conclusion of public authorities in the process; conclusion of local governments in the process; protection of public interests