

УДК 347.9

**УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В ИСКОВОМ
ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ С ЦЕЛЬЮ ЗАЩИТЫ
СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ И ОХРАНЯЕМЫХ
ЗАКОНОМ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Н.В. Ченцов

ФГБОУ ВПО «Гверской государственный университет»

Статья посвящена проблемам защиты субъективных прав и охраняемых закон
ном интересов Российской Федерации в гражданском судопроизводстве.

***Ключевые слова:** защита субъективных прав и охраняемых законом интересов
Российской Федерации, ГК РФ, ГПК РФ*

Российская Федерация вступает в отношения, регулируемые гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами (п. 1 ст. 124 ГК РФ).

От имени Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (п. 1 ст. 125 ГК РФ).

В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, по их специальному поручению от имени Российской Федерации могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане (п.3 ст. 125 ГК РФ).

В указанных случаях исполнение возложенных функций органами государственной власти и органами местного самоуправления является в конечном счете направлением на выполнение функций Российской Федерации¹.

В связи с этим процессуалистами было высказано мнение, что участие государственных органов в гражданском судопроизводстве есть одна из функций осуществления ими специальных функций по государственному управлению в соответствующей области хозяйствования².

¹ См.: Шенгелия Р.В. Гражданская правоспособность советского государства // Правоведение. 1984. №5. С. 87.

² См.: Добровольский А.А. Участие органов государственного управления в советском гражданском процессе. М., 1958г. С. 19-40.

Необходимо различать компетенцию государственных органов в области гражданских правоотношений от компетенции в других правоотношениях. Государственный орган, являющийся юридическим лицом, в гражданских правоотношениях действует как самостоятельный субъект. Уместным будет утверждение о том, что в подобных случаях государственный орган выполняет двуединую задачу. Управляя отдельным государственным имуществом, государственный орган осуществляет предоставленные ему субъективные права и юридические обязанности не только в своих интересах непосредственно, но и опосредованно в интересах Российской Федерации, поскольку имущество, закрепленное за отдельными государственными органами, в конечном итоге является собственностью Российской Федерации³.

Следовательно, если государственный орган и субъект спорного материального правоотношения, находящегося на рассмотрении суда, совмещены в одном лице, государственный орган в исковом производстве занимает процессуальное положение стороны. Процессуальное своеобразие стороны (органа) в том, что она действует не только от своего имени, но и от имени Российской Федерации, а в конечном итоге в её интересах⁴.

В соответствии со ст. 30 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик органам государственного управления было предоставлено право в случаях, предусмотренных законом, обращения в суд с заявлением в защиту прав и охраняемых законом интересов других лиц. Таким лицом могло быть и государство. В действующем гражданско-процессуальном кодексе России данная проблема разрешена в ином ключе. В соответствии со ст. 46 ГПК РФ государственным органам предоставлено право обращаться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Российская Федерация в числе субъектов чьи права нарушены и требуют восстановления, не названа. В ст. 47 ГПК «Участие в деле государственных органов, органов местного самоуправления для дачи заключения по делу» предусмотрена возможность до принятия решения судом первой инстанции в случаях, предусмотренных федеральным законом, вступление государственных органов в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения по делу в целях осуществления возложенных на них обязанностей и защиты интересов Российской Федерации.

³ См.: Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск. 1989 г. С. 108; Вилкут М. А. Участие финансовых органов в гражданском судопроизводстве // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Калинин. 1985. С. 129.

⁴ См.: Вилкут М.А. Указ. соч. С. 129-131; Ченцов Н.В. Указ. соч. С. 108-110.

Данная статья (п. 2 ст. 47 ГПК) предусматривает и возможность привлечения в дело государственных органов для указанных целей судом по своей инициативе.

Таким образом, мы видим, что гражданский и гражданско-процессуальный кодексы по-разному подошли к разрешению проблемы участия Российской Федерации в имущественном обороте и защите Россией своих интересов в этом обороте.

Если Гражданский кодекс РФ (ст. ст. 124 и 125 ГК) предоставляют полномочия органам власти и управления в случаях необходимости по своей инициативе обращаться в суд с целью защиты нарушенных субъективных прав и охраняемых прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации, то Гражданский процессуальный кодекс РФ (ст. ст. 46 и 47 ГПК) ограничил данные полномочия государственных органов инициативой суда.

Представляется, что различные подходы законодателя к решению рассматриваемой проблемы являются неоправданными.

Решая вопрос о расширении процессуальных прав государственных органов по обращению в суд с заявлением в интересах Российской Федерации, следует учитывать приоритет интересов Российской Федерации над ведомственными. Неправильно понятый и закрепленный в норме права ведомственный интерес будет препятствовать реализации права на обращение в суд с заявлением по защите субъективных прав и охраняемых интересов Российской Федерации.

Таким образом, закрепление в нормах права гипертрофированного ведомственного интереса искажает первоначальное предназначение права, делает его уязвимым с точки зрения защиты не только интересов личности, но и интересов Российской Федерации.

Защита интересов Российской Федерации в исковом производстве предполагает: а) расширенное процессуальных полномочий государственных органов, т.е. предоставления им права обращаться в суд с заявлением в интересах Российской Федерации в необходимых случаях; б) исключение из нормотворческой практики случаев закрепления в нормах права ведомственного интереса в ущерб интересам Российской Федерации.

Расширение процессуальных полномочий государственных органов можно осуществить двумя путями: 1) не изменяя содержания ст. 47 ГПК РФ, внести изменения и дополнения в нормативные акты министерств и ведомств закрепив в них правило, в соответствии с которым им будет предоставлена возможность во всех случаях заявлять иски в интересах Российской Федерации.

Так, Министерством экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) от 18 сентября 2013 г. №538 г.

Москва внесены изменения в типовое положение о территориальном органе Федерального агентства по управлению государственным имуществом, утвержденное приказом Минэкономразвития России от 1 ноября 2008 г. №374 в соответствии с которым в п. 5.3. Федеральному агентству предоставлено право «представительствовать в судах, обращаться в суды с исками и в правоохранительные органы с заявлениями от имени Российской Федерации по вопросам приватизации, управления и распоряжения Федеральным имуществом, а также признания имущества бесхозным»⁵.

Из текста данной нормы следует, что данный подход к разрешению назревшей проблемы нельзя признать удачным поскольку он страдает двумя недостатками.

Во-первых, данный путь не может обеспечить своевременное и адекватное реагирование государственных органов.

Во-вторых, что сегодня кажется важным с точки зрения защиты государственных интересов, завтра может таковым не являться, и наоборот.

Более удачным представляется другой путь. Он заключается в том, что ст. 47 ГПК Российской Федерации может быть изложена в другой редакции. В ней пунктом первым закрепить правило, в соответствии с которым предоставить государственным органам в необходимых случаях право на обращение в суд с целью защиты прав и охраняемых интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

В п. 2 и п. 3 ст. 47 слова «в случаях, предусмотренных федеральным законом» заменить словами «в необходимых случаях». После этого содержание ст. 47 ГПК было бы следующее: 1. «В необходимых случаях государственные органы могут обратиться в суд с заявлением по защите прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации».

В необходимых случаях государственные органы, органы местного самоуправления до принятия решения судом первой инстанции вступают в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения по делу в целях осуществления возложенных на них обязанностей и защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В необходимых случаях суд по своей инициативе может привлечь к участию в деле государственный орган или орган местного самоуправления для достижения целей, указанных в части первой настоящей статьи».

⁵ См.: Российская газета от 29 января 2014 г.

Данная новелла соответствует требованиям ст. 78 Конституции России, духу времени, отвечает задачам правового, социального государства, совершенствованию гражданского судопроизводства.

Кроме того, подобное решение позволит более оперативно и более плодотворно разрешать судебные конфликты по вопросам совместного ведения Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации. Особенно по спорным вопросам применения жилищного, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране окружающей среды (ст. 72 Конституции Р.Ф.).

Таким образом, в настоящее время защита субъективных прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации полностью зависит не только от судебного и судейского усмотрения, но и от ведомственного усмотрения государственных органов, чем поставлена в узкие рамки института «заключения по делу».

Возбуждение же гражданского дела по защите прав и охраняемых законом интересов России зависит в первую очередь от ведомственных нормативных актов (регламентов), в которых не всегда установлено право обращения в суд тех или иных государственных органов с целью защиты прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации.

Дача заключения в целях осуществления возложенных на государственные органы в гражданских делах по защите субъективных прав и охраняемых интересов Российской Федерации – вторая форма участия государственных органов. Она предусмотрена законом – (ст. 47 ГПК Российской Федерации).

В научной литературе велась дискуссия о том, обязательно или нет определение суда о привлечении в дело государственного органа для самого органа. Одни считали, что определение суда имеет лишь организационный характер⁶, другие более предпочтительным находят, что суд может признать участие государственного органа в деле обязательным, если это необходимо для защиты интересов государства⁷.

Следует согласиться, что вторая точка зрения более правильна, поэтому если суд нашёл нужным участие государственного органа в гражданском деле, то отказ государственного органа в участии в деле следует признать противоречащим интересам государства, а значит, и функциональным обязанностям самого органа.

Другим, не менее важным, является вопрос об инициативном вступлении государственного управления в гражданский процесс для

⁶ См.: Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс. М., 1952. С. 111; Гуревич М.А. Лекции по советскому гражданскому процессу. М., 1950. С. 63.

⁷ См.: Добровольский А.А. Участие органов государственного управления в советском гражданском процессе. М. 1958 г. С. 19-20.

дачи заключения по рассматриваемому судом делу. Высказана точка зрения, в соответствии с которой в этих случаях интерес государственного органа направлен на защиту прав и интересов одной из сторон в процессе, той, которая права⁸.

Соглашаясь с данной позицией, представляется оправданным уточнить ее в том, что интерес государственного органа одновременно направлен и на защиту интересов Российской Федерации. Тем более, что исследователи отмечают весьма существенную деталь. Они утверждают, что интерес государственного органа существует до возникновения процесса и вытекает из его функций. Если процесс по каким-либо причинам будет прекращён, интерес государственного органа продолжает существовать, так как сохраняются его функции по государственному управлению⁹.

Для государственного органа стимулом вступления в процесс является защита государственного интереса, выраженного в материальном правоотношении, находящегося на рассмотрении суда.

Однако одной необходимости защиты интересов Российской Федерации недостаточно для возможности дачи заключения по делу. Требуется, чтобы такая возможность была предоставлена действующим законодательством. В связи с недостатками правового регулирования возможны случаи, когда при наличии служебной заинтересованности государственного органа закон не наделяет его правом на участие в деле в целях дачи заключения. В этих случаях суды привлекают его в дело в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, ибо без его участия дело не может быть разрешено правильно. Поэтому следует признать необходимым снятие ограничений, предусмотренных ст. 47 ГПК РФ¹⁰.

В полномочия государственного органа должно входить без дополнительных указаний в законе право участвовать в гражданском процессе для дачи заключения по делу, если это необходимо для осуществления его компетенции по защите интересов Российской Федерации.

Таким образом, охранительные нормы – это п. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации и глава 5 ГК РФ «Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством», признают и защищают равным образом частную, государственную, му-

⁸ См.: Туманова Л.В. Актуальные проблемы участия в гражданском судопроизводстве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований на предмет спора, и органов государственного управления, дающих заключение по делу // Автореф. дис....канд.юр.наук. Саратов. 1985. С. 14.

⁹ См.: Туманова Л.В. Указ. соч. С. 14.

¹⁰ См.: Туманова Л.В. Указ. соч. С. 16.

ниципальную и иные формы собственности, а регулятивные нормы гражданского процессуального кодекса изложены без учета данного принципа, что недопустимо в правовом государстве.

Список литературы

1. Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс. М., 1952.
2. Викут М. А. Участие финансовых органов в гражданском судопроизводстве // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Калинин. 1985.
3. Гуревич М.А. Лекции по советскому гражданскому процессу. М., 1950.
4. Добровольский А.А. Участие органов государственного управления в советском гражданском процессе. М., 1958г.
5. Туманова Л.В. Актуальные проблемы участия в гражданском судопроизводстве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований на предмет спора, и органов государственного управления, дающих заключение по делу //Автореф. дис....канд.юр.наук. Саратов. 1985.
6. Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск. 1989 г.
7. Шенгелия Р.В. Гражданская правоспособность советского государства // Правоведение. 1984. №5.

**INVOLVEMENT OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE CLAIM OF
CIVIL PROCEEDINGS TO PROTECT THE SUBJECTIVE RIGHTS
AND PROTECTED
LEGITIMATE INTERESTS OF RUSSIAN FEDERATION**

N.V. Chentsov

"Tver State University"

The article investigates the protection of subjective rights and protected for-equestrian interests of the Russian Federation in civil proceedings.

Keywords: *protection of subjective rights and legitimate interests of the Russian Federation Civil Code, Code of Civil Procedure of the Russian Federation.*

Об авторе

ЧЕНЦОВ Николай Васильевич – д.ю.н., профессор кафедры гражданского права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru

Ченцов Н.В. Участие государственных органов в исковом гражданском судопроизводстве с целью защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации //Вестник ТвГУ. Серия: Право.2014.№3.С.239–246.