

УДК 347



ЧАСТНЫЕ И ПУБЛИЧНЫЕ НАЧАЛА В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

© 2025 г. Е. В. Михайлова

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: e.v.mihailova@bk.ru

Поступила в редакцию 31.05.2024 г.

Аннотация. Статья посвящена фундаментальной проблеме определения конкретных проявлений частноправового и публично-правового начал в гражданском и арбитражном судопроизводстве и разработке механизма их гармонизации в целях совершенствования отечественного материального и процессуального законодательства в сфере защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов. Показано, что российская система защиты прав в сфере гражданской юрисдикции основана на критерии соотношения правовых статусов участвующих в спорном материальном правоотношении лиц. Однако он выдерживается законодателем не всегда. Целый ряд гражданско-правовых дел имеет публично-правовую природу, но, несмотря на это, они рассматриваются в рамках искового производства. Публично-правовое начало в цивилистическом судопроизводстве проявляется и при рассмотрении судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц. Показан дуализм в процессуальном статусе прокурора, который может выступать как в статусе стороны дела, так и в статусе «процессуального истца». Предложено разработать отдельное производство в системе гражданского и арбитражного судопроизводства, по правилам которого суды будут рассматривать дела с участием публично-правовых образований.

Ключевые слова: цивилистическое судопроизводство, административное судопроизводство, частно-правовое и публично-правовое отношение, государство, органы государственной власти и местного самоуправления, прокурор, процессуальная форма защиты, правовой статус, вид судопроизводства.

Цитирование: Михайлова Е. В. Частные и публичные начала в цивилистическом процессе современной России // Государство и право. 2025. № 2. С. 32–40.

DOI: 10.31857/S1026945225020032

PRIVATE AND PUBLIC PRINCIPLES IN THE CIVILIZATIONAL PROCESS OF MODERN RUSSIA

© 2025 E. V. Mikhailova

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: e.v.mikhailova@bk.ru

Received 31.05.2024

Abstract. The article is devoted to the fundamental problem of determining specific manifestations of private law and public law principles in civil and arbitration proceedings, and the development of a mechanism for their harmonization in order to improve domestic substantive and procedural legislation in the field of protection of subjective civil rights, freedoms and legitimate interests. It is shown that the Russian system of protection of rights in the field of civil jurisdiction is based on the criterion of the correlation of the legal statuses of persons participating in a controversial material legal relationship. However, it is not always followed by the legislator. A number of civil law cases are of a public law nature, but despite this, they are considered within the framework of claim proceedings. The public law principle in civil proceedings is also manifested when courts of general jurisdiction and arbitration courts consider cases involving the Russian Federation, constituent entities of the Russian Federation, municipalities, state authorities, local governments, and officials. The dualism in the procedural status of the prosecutor is shown, who can act both in the status of a party to the case and in the status of a “procedural plaintiff”. It is proposed to develop separate proceedings in the system of civil and arbitration proceedings, according to the rules of which the courts will consider cases with the participation of public legal entities.

Key words: civil litigation, administrative proceedings, private law and public law relations, state, bodies of state power and local self-government, prosecutor, procedural form of protection, legal status, type of legal proceedings.

For citation: *Mikhailova, E.V. (2025). Private and public principles in the civilizational process of modern Russia // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 32–40.*

Правило определения способа и формы защиты гражданских прав, свобод и законных интересов

Общепринято, что субъективное гражданское право как объект процессуальной деятельности в цивилистическом судебном процессе детерминирует его сущность и основные начала. Однако представляется, что важны не только и не столько виды подлежащих судебной защите гражданских прав и интересов, сколько их субъекты, поскольку именно субъектный состав спорного материального правоотношения определяет применимый к конкретному праву или интересу способ и процессуальную форму защиты.

В самом деле, в российской правовой системе нет судебного производства по трудовым спорам, по делам, возникающим из семейных правоотношений, авторским и патентным, земельным спорам и т.д.

Весь массив гражданско-правовых дел (под которыми понимаются не только дела, возникающие из отношений, регулируемых Гражданским кодексом РФ, но и из отношений, регулируемых гражданским законодательством в целом) рассматривается судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках соответствующего вида производства,

основным из которых является исковое производство. Исковое производство онтологически предназначено для разрешения частноправовых конфликтов, субъекты которых находятся по отношению друг к другу в состоянии юридического равенства. Антиподом искового производства всегда было и остается производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Оно регулирует порядок рассмотрения и разрешения дел, субъекты которых не равны относительно друг друга, один из которых реализует по отношению к другому властные полномочия. На это различие частного и публичного в процессуальной сфере прямо указал Пленум Верховного Суда РФ¹.

Таким образом, именно особенности соотношения правовых статусов участвующих в спорном материальном правоотношении лиц определяют способ и форму защиты их прав. Поэтому все гражданские правоотношения в зависимости от правового статуса участвующих в них лиц можно дифференцировать на частноправовые

¹ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Росс. газ. 2016. 3 окт.

и публично-правовые. Споры равных друг другу субъектов должны быть рассмотрены по правилам искового производства; споры «вертикального характера», возникающие из отношений власти и подчинения, подлежат разрешению в порядке административного судопроизводства или в рамках производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в арбитражном процессе (если нарушенное право или интерес связано с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности).

Не случайно в ст. 124 ГК РФ прямо установлено, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования могут участвовать в гражданских правоотношениях только при условии, что выступают «на равных» с другими субъектами гражданского права.

Нарушение вышеизложенного правила повредит всей системе защиты частных и публичных прав в Российской Федерации. К сожалению, в настоящее время есть существенные законодательные отклонения от указанного порядка, которые необходимо исправить в целях совершенствования материального и процессуального законодательства, регулирующего защиту субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в России.

Однако прежде, чем вносить изменения в законодательство, необходим тщательный научный анализ возникшей проблемы. Так, А. Н. Савенков пишет: «Очевидно, что в современной правовой системе любые изменения требуют предварительного научного, не только узкоотраслевого, но и широкого философско-правового обоснования, учета современного типа правопонимания, накопленного юридического знания в сочетании различных философско-правовых концепций»². Однако в научных исследованиях нельзя исходить из «конъюнктурной сообразительности»³, подстраиваясь под заказчика исследования, а необходимо опираться на традиционные духовно-нравственные ценности, которые должны быть фундаментом любого законодательства.

Субъекты цивилистического судебного процесса и проблема баланса частного и публичного в процессуальном праве

Несомненно, что только субъекты российского гражданского права способны быть участниками

цивилистического судопроизводства. В момент обращения к суду с заявлением происходит «трансформация» субъекта гражданского правоотношения в субъект гражданского процессуального или арбитражного процессуального правоотношения.

Субъекты гражданского права поименованы в тексте ст. 2 ГК РФ: это граждане (в том числе иностранные, а также лица без гражданства, если иное не предусмотрено законом) и юридические лица (в том числе иностранные, если иное не предусмотрено законом), а также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

В первую очередь важно обратить внимание, что в цитируемой норме не указаны организации без образования юридического лица, а также органы государственной власти и местного самоуправления и должностные лица. Следовательно, строго следуя действующему законодательству, эти субъекты самостоятельно в гражданских правоотношениях не участвуют.

При этом в ст. 2 АПК РФ среди тех, чьи права и законные интересы призвано защищать арбитражное судопроизводство, названы не только физические, юридические лица и публично-правовые образования, но и органы публичной власти, а также должностные лица.

В ст. 2 ГПК РФ указано, что гражданское судопроизводство осуществляется в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, публично-правовых образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений. Что законодатель вкладывает в понятие «другие лица» не совсем ясно.

Такое расхождение материального и процессуального законодательства весьма чревато. Например, неясно, вправе ли орган государственной власти предъявить иск в суд от собственного имени и занять в гражданском или арбитражном процессе правовое положение стороны в деле.

Кроме того, вызывает вопросы возможность участия в деле организации, не имеющей регистрации в качестве юридического лица. М. С. Шакарян по этому поводу писала, что «вопрос о том, является ли та или иная организация юридическим лицом, возникает в гражданском процессе в связи с определением того, кто является надлежащей стороной, третьим лицом, обладает ли организация, предъявившая иск или привлекаемая к ответу по иску, процессуальной правоспособностью, может ли она быть правопреемником в случае выбытия одной из сторон в материальном правоотношении в связи с прекращением, реорганизацией, слиянием юридического лица — стороны в процессе,

² Савенков А. Н. Философия права, правовое мышление и глобальные проблемы современной цивилизации // Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества: доклады членов Российской академии наук / под общ. ред. А. Н. Савенкова. М., 2019. Т. 1. С. 16.

³ О вреде «конъюнктурной сообразительности» см., напр.: Жуков В. И. Аксиомы социальной жизни и проблемы консолидации российского общества // Человеческий капитал. 2014. № 11 (71). С. 5.

с какого момента наступило правопреемство... в гражданском процессе встречаются случаи, когда сторона или третье лицо не обладает правами юридического лица, поскольку субъектами неимущественных прав могут быть и неюридические лица. Это предопределено тем, что круг субъектов ряда отраслей права не ограничивается юридическими лицами»⁴.

Что касается процессуального статуса публично-правовых образований, то его суду (арбитражному суду) надлежит определять, как представляется, исходя из фундаментальной концепции классификации субъектов гражданского процессуального права. Как известно, основным признаком лица, участвующего в деле, является наличие у него юридической заинтересованности (материальной или процессуальной).

Следовательно, при определении надлежащей стороны гражданского дела с участием публично-правового образования суду нужно исходить из того, на кого будут распространяться правовые последствия результата рассмотрения дела. Если они касаются только прав и обязанностей государственного органа как хозяйствующего субъекта, то стороной в деле должен быть признан данный орган публичной власти, реализующий свои гражданско-правовые полномочия. Если же правовые последствия распространяются на неограниченный или неопределенный круг лиц, то предметом судебной защиты является публичный интерес, а стороной — государство как целое, субъект федерации или муниципальное образование.

Далее, суду необходимо определить, какова природа спорного материального правоотношения, одним из участников которого является публичное образование. Для этого нужно понять, какой статус в конкретном деле реализует публично-правовой субъект. Этот статус может быть частно-правовым (в соответствии со ст. 124 ГК РФ) или публично-правовым.

Публично-правовой статус — это комплекс прав и обязанностей по реализации субъектом своих властных полномочий. Сразу следует оговориться, что властные полномочия обладают двумя признаками: принудительностью и нормативностью. Во-первых, они закреплены в законе, а не в договоре (как например, полномочия работодателя) и, во-вторых, в случае отсутствия добровольного подчинения могут приводиться в исполнение в принудительном порядке.

Частноправовой статус публичные образования реализуют, действуя «на равных» с противоположной стороной правоотношения.

⁴ Шакарян М. С. Избр. труды. Учение о сторонах в советском гражданском процессе. СПб., 2014. С. 647.

Вообще решение вопроса о том, какой статус — публично-правовой или частноправовой — реализует субъект, является сложнейшей задачей для правоприменителя (и уже из-за несовершенства действующего материального (гражданского) законодательства). Например, какова природа спора, возникшего из отношений по изъятию у гражданина земельного участка для государственных и муниципальных нужд? Очевидно, что все решения в рамках этого правоотношения принимаются соответствующим органом государственной или муниципальной власти — вплоть до определения размера выкупной цены изымаемого участка. Собственно, гражданин может вообще противиться изъятию его имущества — так что ни о какой автономии воли в этих отношениях речи идти не может. Однако нормы, регулирующие условия и порядок изъятия земельного участка, находятся в структуре Гражданского кодекса РФ и в случае несогласия гражданина предписывают ему право обратиться в суд — с «иском», т.е. в порядке искового производства.

При этом дела публично-правовой природы подлежат рассмотрению и разрешению в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства РФ или гл. 22 АПК РФ, т.е. в рамках собственной, изолированной процессуальной формы защиты.

Процессуальная форма защиты чрезвычайно важна для лица, чье право нарушено, ведь в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений (в административном судопроизводстве), оно является обладателем целого ряда «процессуальных льгот» — и в вопросах доказывания, и в плане «поддержки» его судом как «слабой стороны правоотношения». Исковой процесс жестче, основан на принципе состязательности и не предусматривает активную роль суда.

Итак, одной из серьезнейших современных проблем в сфере защиты гражданских прав и законных интересов выступает несогласованность гражданского законодательства и законодательства о гражданском и арбитражном судопроизводстве в части определения их субъектов. Гражданский кодекс к числу субъектов гражданского права относит только Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, а арбитражное процессуальное законодательство в качестве самостоятельных субъектов арбитражного процесса называет также органы государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц. Это продублирует проблему практического характера, связанную с отсутствием критериев определения судом (арбитражным судом) надлежащей стороны в делах с участием публичных образований.

Вторая глобальная проблема состоит в отсутствии легального критерия подразделения гражданских дел на частноправовые и публично-правовые с тем, чтобы избрать соответствующую процессуальную форму защиты. Если суды (арбитражные суды) будут руководствоваться правовой позицией Пленума Верховного Суда РФ (а они обязаны ею руководствоваться), то в отношении целого ряда гражданских дел они придут к выводу об их публично-правовом характере и, как следствие, к необходимости разрешать их в рамках административного судопроизводства (или производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в арбитражном процессе).

Эта проблема усугубляется тем, что в соответствии с последними изменениями в законодательстве о цивилистическом судопроизводстве суды (арбитражные суды) фактически сами решают вопрос о том, в каком процессуальном порядке надо рассматривать поступившее им дело. Если ранее суд (арбитражный суд) отказывал лицу в принятии искового заявления по мотиву его неподведомственности, то сегодня суд вправе перейти к рассмотрению административного искового заявления и наоборот (ст. 33.1 ГПК РФ). Арбитражный суд, придя к выводу о том, что заявленное требование должно быть рассмотрено в гражданском судопроизводстве, может передать дело в соответствующий суд общей юрисдикции (ч. 4 ст. 39 АПК РФ). Мнение заявителя в этой ситуации никто не спрашивает, несмотря на то что ему, как было отмечено ранее, процессуальный порядок рассмотрения его дела крайне безразличен.

По сути, происходит нарушение конституционного права заявителя на судебную защиту — причиной чего является нарушение баланса частного и публичного в сфере судебной защиты гражданских прав, свобод и законных интересов.

Частноправовое начало в цивилистическом судопроизводстве и изъятия из него

Частноправовые конфликты составляют предмет гражданского судопроизводства и искового производства в арбитражном процессе. Они придают гражданской процессуальной и арбитражной процессуальной форме диспозитивные черты, определяют их частные начала.

Они проявляются, во-первых, в особенностях возбуждения гражданского и арбитражного судопроизводства.

Как известно, гражданские дела возбуждаются исключительно на основании волеизъявления заинтересованного лица. Прежде всего это установлено в ч. 1 ст. 3 ГПК РФ, где сказано, что

«заинтересованное лицо» вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов. Аналогичная норма содержится в ч. 1 ст. 4 АПК РФ.

На заре развития науки гражданского процессуального права выдающийся русский правовед Е. В. Васьковский писал: «Если обладатель гражданского права волен совершенно отказаться от него, то тем более он может переносить нарушение своего права другим лицом. Иначе говоря, от самого обладателя права должно зависеть разрешение вопроса, обратиться ли к суду за защитой своего права или молча терпеть его нарушение»⁵.

По мнению К. И. Малышева, «для заинтересованного лица охранение права есть не что иное, как особая форма осуществления его, и никто, кроме владельца права или его представителей, не призван к этому осуществлению. В самом деле, гражданские права отличаются индивидуальностью, они принадлежат известному лицу или определенной группе лиц, и потому самому не принадлежат никому другому. Оттого, когда последовало нарушение, никто другой не имеет права настаивать на охранении»⁶. Е. А. Нефедьев, опираясь на положение ст. 4 Устава гражданского судопроизводства, указывал, что «судебные установления могут приступать к производству гражданских дел не иначе, как вследствие просьбы о том лиц, до коих те дела касаются»⁷. Наконец, и А. Х. Гольмстен подчеркивал, что «предъявление иска есть акт свободного решения лица. Суд сам ни в каком случае не начинает гражданского дела»⁸.

Как видно, диспозитивное начало частноправовых отношений в полной мере проявляет себя в рамках искового цивилистического процесса. Вместе с тем из него, как представляется, имеются исключения.

Обыкновенно исключение из рассматриваемого общего правила возбуждения гражданского и арбитражного судопроизводства связывают с возбуждением дела прокурором в защиту прав и интересов отдельных групп граждан, а также случаями возбуждения гражданских дел по заявлениям органов государственной власти и местного самоуправления, граждан и организаций, которым законом

⁵ Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса / под ред. В. А. Томсинова. М., 2003. С. 96.

⁶ Малышев К. И. Курс гражданского судопроизводства. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1876. Т. 1. С. 16, 17.

⁷ Нефедьев Е. А. Учебник русского гражданского судопроизводства. 3-е изд. М., 1908. С. 7.

⁸ Гольмстен А. Х. Учебник русского гражданского судопроизводства. 5-е изд., испр. и доп. СПб., 1913. С. 151.

предоставлено право действовать в защиту интересов других лиц (ст. 45, 46 ГПК РФ).

Однако, представляется, что рассматривать такие дела как исключения из принципа диспозитивности цивилистического судопроизводства нельзя. Обращаясь в суд с заявлением о возбуждении производства по делу в защиту прав и интересов гражданина, и прокурор, и органы государственной власти и местного самоуправления, организации и граждане являются т.н. процессуальными истцами, т.е. имеют к делу исключительно процессуальный интерес. Стороной же в деле является то лицо, чьи права и интересы подлежат защите, т.е. имеющее в деле материально-правовую заинтересованность. Это ясно видно из положения ч. 2 ст. 45 ГПК РФ, согласно которому в случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска. Таким образом, «движущим началом» гражданского судопроизводства в любом случае является воля предполагаемого участника спорного материально-правового отношения, рассматриваемого судом.

Тем не менее исключение из правила о том, что цивилистический судебный процесс возбуждается лишь на основании волеизъявления заинтересованного в деле лица, все же есть. Оно связано с участием в гражданских правоотношениях Российского государства.

Т.Е. Абова⁹ справедливо указывала на то, что статус государства как участника гражданско-правовых отношений нуждается в уточнении. Она обоснованно полагала, что имеет место «подмена гражданско-правового регулирования частных отношений публично-правовыми», а также обращала внимание на то, что в нормах гражданского права содержится целый ряд публично-правовых начал¹⁰.

Положение ст. 124 ГК РФ, действительно, устанавливает правило, согласно которому Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования могут участвовать в правоотношениях, регулируемых гражданским законодательством, но исключительно при условии, что их правовой статус будет равен статусу других субъектов

⁹ Т.Е. Абова писала, что «недостаточно четко решен в ГК вопрос о правовом статусе государства как участника гражданско-правовых отношений. <...> Обладая властью, органы государства могут создавать и создают преимущества для себя как участника этих отношений. <...> недостаточно провозгласить равенство государства и других лиц в гражданско-правовых отношениях. Необходимо еще предусмотреть гарантии этого равенства» (см.: Абова Т.Е. Избр. труды. Гражданский и арбитражный процесс. Гражданское и хозяйственное право. М., 2007. С. 891).

¹⁰ См.: там же. С. 892.

гражданского права (физических и юридических лиц). На деле же, как уже было показано, это правило не всегда соблюдается.

Связано это с тем, что категория «гражданское законодательство» является чрезвычайно широкой. По большому счету к нему относятся все нормативно-правовые акты, кроме тех, что регулируют уголовно-правовые отношения, а также властеотношения. Как сказано в ч. 3 ст. 2 ГК РФ, к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Несмотря на это, Гражданский кодекс содержит большое количество публично-правовых норм. Основанными на отношениях власти и подчинения являются, например, отношения, связанные с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд, в области регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним¹¹, заключения государственных или муниципальных контрактов, складывающиеся в ряде семейных правоотношений (заключение и расторжение брака, признание брака недействительным, ограничение или лишение родительских прав и т.п.), трудовых правоотношений, в области пенсионного права и иных отношений по социальной поддержке отдельных групп граждан и др.

Важно подчеркнуть, что публично-правовой характер указанных правоотношений подтверждается как раз тем неравенством участвующих в них субъектов, о котором говорит Пленум Верховного Суда РФ. Все решения принимаются публично-правовым субъектом, а частноправовой принимает их по необходимости.

Во всех гражданских правоотношениях публично-правовой природы участвуют государство, его субъекты или муниципальные образования. Несмотря на заявленное в ст. 124 ГК РФ их равенство по отношению к другим участникам гражданских правоотношений, они реализуют властные функции, а физические и юридические лица им подчиняются.

Но проблема заключается не только в этом. Даже в том случае, когда государство, его субъекты и муниципальные образования фактически выступают «на равных» с противоположной стороной гражданского правоотношения, они, тем не менее, реализуют публично-правовые функции. Как справедливо отмечают авторы, «государственные органы как элементы административно-политической системы государства вступают в гражданский оборот

¹¹ Эти отношения Т.Е. Абова квалифицировала как публично-правовые (см.: там же. С. 891).

от имени и в интересах государства в рамках своих полномочий»¹².

Обеспечение хозяйственной, гражданско-правовой деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления необходимо не само по себе, а в целях создания условий реализации ими государственно-властных полномочий. Поэтому даже их частноправовая деятельность осуществляется в публичном интересе. Это прямо подчеркивается Конституционным Судом РФ¹³.

Это означает, что рассмотрение и разрешение судами общей юрисдикции и арбитражными судами частноправовых конфликтов с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований неизбежно связано с обеспечением публичных интересов и поэтому должно осуществляться в рамках специальной процессуальной формы.

Таким образом, «столкновение» частного и публичного в процессуальной сфере проявляется также в том, что при рассмотрении целого ряда частноправовых конфликтов с участием государства, его субъектов, муниципальных образований суд (арбитражный суд) имеет дело не только с нарушенным частным правом или интересом (со стороны частноправового субъекта), но и с необходимостью осуществить защиту публичного интереса, который при любых условиях реализует публично-правовой субъект.

Поэтому полагаем, что рассмотрение и разрешение гражданско-правовых дел, характеризующихся участием в них публичных образований, должно осуществляться в рамках самостоятельной процессуальной формы (отдельного вида гражданского и арбитражного судопроизводства). Такая форма в настоящее время процессуальным законодательством не предусмотрена.

Необходимо учесть, что публичный интерес, реализуемый государством, его субъектами и муниципальными образованиями как участниками

¹² Рудакова В.Д. Гражданско-правовой статус государственных органов и органов государственной власти // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2015. № 10. С. 107–113.

¹³ Конституционный Суд РФ указал: «Особенности статуса публично-правовых образований определяют направленность их деятельности на достижение публично значимой цели, а также соответствующую этой цели возможность использовать бюджетные средства. Потому выявление в правоотношениях с участием публично-правового образования указанной цели и (или) указанной возможности само по себе не свидетельствует о том, что такие отношения не могут быть отнесены к гражданско-правовым» (см.: постановление Конституционного Суда РФ от 03.10.2023 № 46-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 131 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 5 части 2 статьи 14 Федерального закона “О государственной регистрации недвижимости” в связи с жалобой гражданки Т.В. Солодовниковой» // СПС «КонсультантПлюс».

частноправовых отношений, принадлежит не только публично-правовому субъекту, ставшему стороной гражданско-правового конфликта, но и неограниченному кругу лиц. Н.М. Коркунов подчеркивал, что «свобода распоряжения предоставленной данному лицу частью поделенного объекта приводит к тому, что и защита права на этот объект становится в большинстве случаев в зависимости от заинтересованного лица. Напротив, нарушение установленного правом приспособления объекта к совместному пользованию затрагивает интересы всех участвующих в пользовании и потому требует мер охраны права, независимых от чьею-либо индивидуального усмотрения»¹⁴. По Коркунову, публичное право «неотчуждаемо», не может быть передано лицу, не принадлежащему той группе, на которую публичное право распространяется, но и отказаться от него просто так нельзя — лицо лишается его только с утратой факта принадлежности к группе¹⁵. Такого же мнения придерживался А.С. Алексеев, указывая, что отдельные лица не вправе распоряжаться публичными правами, этим правом обладает лишь союз (общество) в целом, в то время как частными правами распоряжаются отдельные индивиды¹⁶.

Разумеется, закрепить, что иски государства, субъектов государства и муниципальных образований должны содержать в себе согласие всех субъектов публично-правового регулирования, невозможно. Однако представляется, что было бы правильно предусмотреть обязательное участие в таких делах прокурора, в целях дачи по ним заключения, в том числе по вопросу о том, что предъявленный иск в полной мере направлен на защиту публичных интересов, а орган публичной власти, предъявивший его, не злоупотребляет правом на обращение в суд. Такое в практике, к сожалению, случается. Приведем пример. Как известно, в настоящее время Генеральная прокуратура РФ проводит серьезнейшую и крайне необходимую работу по возвращению в собственность государства имущества, приватизированного с нарушением закона. На первый взгляд с указанными исками должны обращаться соответствующие уполномоченные органы власти, однако зачастую это просто невозможно. Так, в одном из подобных дел Генеральная прокуратура РФ указала, что органы власти Алтайского края при вынесении организационно-распорядительных документов, касающихся приватизации завода, действовали без полномочий и вне закона, создавали ложную видимость законности перехода права собственности на предприятие от одних лиц другим, названные действия образуют собой акты

¹⁴ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 228.

¹⁵ См.: там же. С. 225.

¹⁶ См.: Алексеев А.С. Русское государственное право: конспект лекций. 4-е изд. М., 1897. С. 4.

нарушения экономического суверенитета Российской Федерации и вторжения в компетенцию Правительства и Госкомимущества России по распоряжению федеральным имуществом¹⁷.

Причем в рассматриваемых делах прокурор должен быть наделен процессуальным статусом стороны в деле, а не «процессуального истца», как часто его характеризуют. Выступая от имени и в интересах государства, представляя уполномоченный орган государственной власти, прокурор в делах о возвращении имущества в государственную собственность обладает материально-правовой заинтересованностью в деле и является «полноценным» истцом. Это тоже следствие сочетания частноправового и публично-правового в области цивилистического судопроизводства. Думается, что процессуальный статус прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве должен быть уточнен, поскольку как сторона в деле он должен наделяться всеми процессуальными правами и обязанностями (как общими, так и распорядительными), а как «процессуальный истец» — пользоваться только общими правами. Кроме того, как сторона в деле прокурор не обязан согласовывать свои процессуальные действия с иными органами государственной или муниципальной власти; а как «процессуальный истец» он не может самостоятельно распорядиться спорным материальным правом (если прокурор в гражданском процессе отказывается от заявленного им требования, рассмотрение дела прекращается только тогда, когда с этим согласен истец; в случае отсутствия его согласия требование должно быть рассмотрено по существу — ч. 2 ст. 45 ГПК РФ).

Если частноправовое начало цивилистического судопроизводства требует возбуждения производства по гражданскому делу исключительно по соответствующему волеизъявлению предполагаемого обладателя нарушенного права, то в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений должно действовать противоположное правило — они должны возбуждаться только в случае, если нарушенное или оспоренное публичное право или публичный интерес принадлежат не одному лишь заявителю, но неограниченному кругу лиц. В этой связи предлагается произвести корректировку положений Кодекса административного судопроизводства РФ, которые закрепляют условия принятия судом административного искового заявления. Иными словами, можно ограничить случаи возбуждения административного судопроизводства в тех ситуациях, когда заинтересованность в деле имеется лишь у одного или нескольких частноправовых субъектов. Тем самым будет значительно снижено количество публично-правовых дел, переданных на рассмотрение суда, обеспечена стабильность в области

административного управления и иных публичных правоотношений¹⁸.

Вывод

Нельзя не признать, что цивилистический процесс (гражданское и арбитражное судопроизводство) лишь с большой долей условности может так именоваться. В нем органически сочетаются частноправовые и публично-правовые черты.

Системно государственная защита субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации имеет две стороны — материально-правовую и процессуальную. Они взаимосвязаны, и природа нарушенного или оспоренного гражданского права, охраняемого законом интереса определяет применимый способ и процессуальную форму защиты.

Действующее отечественное гражданское процессуальное и арбитражное процессуальное законодательство таково, что порядок деятельности суда (арбитражного суда) при рассмотрении того или иного гражданского дела определяется не видом подлежащего защите права или интереса, а особенностями соотношения правовых статусов участников правового конфликта.

Согласно этому критерию (названному и в правовой позиции Пленума Верховного Суда РФ 2016 г.), все гражданско-правовые дела подразделяются на частноправовые (характеризующиеся юридическим равенством их участников) и публично-правовые (не основанные на равенстве сторон и автономии их воли; один из участников правоотношения реализует по отношению к другому властные полномочия).

При этом законодателем не учтено, что публично-правовой субъект, даже являясь участником частноправового спорного отношения, всегда реализует публичный интерес (это прямо подчеркивается в правовой позиции Конституционного Суда РФ). В силу этого споры гражданско-правового характера с участием государства, иных публичных образований должны рассматриваться по правилам отдельного судебного производства, которое к настоящему времени в Гражданском процессуальном кодексе РФ и Арбитражном процессуальном кодексе РФ не предусмотрено.

Не отвечает законодатель и на вопрос о том, по каким правилам суду, арбитражному суду следует определять надлежащую сторону в делах с участием публично-правовых образований. Не очерчен четко процессуальный статус прокурора в делах с участием государства.

¹⁷ См.: Решение Арбитражного суда Алтайского края от 17.03.2022 по делу № А03-15486/2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/8GpPao90EE/> (дата обращения: 26.05.2024).

¹⁸ См. подр.: Михайлова Е. В. О некоторых вопросах возбуждения административного судопроизводства в Российской Федерации // Lex russica. 2023. Т. 76. № 6 (199). С. 70–78.

Соответственно, все гражданско-правовые дела с участием публичных образований можно разделить на две большие группы: дела, стороной которых выступают Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (и в чьих интересах действуют органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица и в предусмотренных законом случаях — граждане); и дела, стороной в которых являются органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица. При этом основополагающим признаком стороны в цивилистическом процессе является материально-правовая заинтересованность в деле.

Однако в любом случае участие в спорном материально-правовом отношении публично-правовых образований — один из способов реализации государственного интереса. Это обуславливает необходимость применения в отношении этих дел специальных процессуальных правил защиты.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абова Т.Е.* Избр. труды. Гражданский и арбитражный процесс. Гражданское и хозяйственное право. М., 2007. С. 891, 892.
2. *Алексеев А.С.* Русское государственное право: конспект лекций. 4-е изд. М., 1897. С. 4.
3. *Васьковский Е.В.* Учебник гражданского процесса / под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. С. 96.
4. *Гольмстен А.Х.* Учебник русского гражданского судопроизводства. 5-е изд., испр. и доп. СПб., 1913. С. 151.
5. *Жуков В.И.* Аксиомы социальной жизни и проблемы консолидации российского общества // Человеческий капитал. 2014. № 11 (71). С. 5.
6. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 225, 228.
7. *Малышев К.И.* Курс гражданского судопроизводства. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1876. Т. 1. С. 16, 17.
8. *Михайлова Е.В.* О некоторых вопросах возбуждения административного судопроизводства в Российской Федерации // Lex russica. 2023. Т. 76. № 6 (199). С. 70–78.
9. *Нефедьев Е.А.* Учебник русского гражданского судопроизводства. 3-е изд. М., 1908. С. 7.
10. *Рудакова В.Д.* Гражданско-правовой статус государственных органов и органов государственной власти // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2015. № 10. С. 107–113.
11. *Савенков А.Н.* Философия права, правовое мышление и глобальные проблемы современной цивилизации // Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества: доклады членов Российской академии наук / под общ. ред. А.Н. Савенкова. М., 2019. Т. 1. С. 16.
12. *Шакарян М.С.* Избр. труды. Учение о сторонах в советском гражданском процессе. СПб., 2014. С. 647.

REFERENCES

1. *Abova T.E.* Selected works. Civil and Arbitration Proceedings. Civil and Economic Law. M., 2007. Pp. 891, 892 (in Russ.).
2. *Alekseev A.S.* Russian State Law: lecture notes. 4th ed. M., 1897. P. 4 (in Russ.).
3. *Vaskovsky E.V.* Textbook of Civil Procedure / ed. by V.A. Tomsinov. M., 2003. P. 96 (in Russ.).
4. *Golmsten A.H.* Textbook of Russian Civil Procedure. 5th ed., rev. and add. St. Petersburg, 1913. P. 151 (in Russ.).
5. *Zhukov V.I.* Axioms of social life and problems of consolidation of Russian society // Human capital. 2014. No. 11 (71). P. 5 (in Russ.).
6. *Korkunov N.M.* Lectures on the General Theory of Law. SPb., 2003. Pp. 225, 228 (in Russ.).
7. *Malyshev K.I.* Course of Civil Proceedings. 2nd ed., rev. and add. St. Petersburg, 1876. Vol. 1. Pp. 16, 17 (in Russ.).
8. *Mikhailova E.V.* On some issues of initiation of Administrative Proceedings in the Russian Federation // Lex russica. 2023. Vol. 76. No. 6 (199). Pp. 70–78 (in Russ.).
9. *Nefediev E.A.* Textbook of Russian Civil Proceedings. 3rd ed. M., 1908. P. 7 (in Russ.).
10. *Rudakova V.D.* Civil law status of state bodies and public authorities // Herald of Kutafin University. 2015. No. 10. Pp. 107–113 (in Russ.).
11. *Savenkov A.N.* Philosophy of Law, legal thinking and global problems of modern civilization // Transformation of the legal paradigm in the civilizational development of mankind: reports of members of the Russian Academy of Sciences / under the general ed. of A.N. Savenkov. M., 2019. Vol. 1. P. 16 (in Russ.).
12. *Shakaryan M.S.* Selected works. The doctrine of the parties in the Soviet Civil Procedure. SPb., 2014. P. 647 (in Russ.).

Сведения об авторе

МИХАЙЛОВА Екатерина Владимировна — доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник, и.о. заведующей сектором процессуального права Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

MIKHAILOVA Ekaterina V. — Doctor of Law, Associate Professor, Chief Researcher, Acting Head of the Procedural Law Sector, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia