

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>

2022, №4 http://www.agequal.ru/pdf/2022/AGE_QUALITY_4_2022.pdf

Ссылка для цитирования этой статьи:

Газарова С.А. Заключение органа государственной власти или органа местного самоуправления в арбитражном процессе // Электронный научный журнал «Век качества». 2022. №4. С. 125-131. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2022/422009.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 347.92

**Заключение органа государственной власти
или органа местного самоуправления в арбитражном процессе**

*Газарова Светлана Акоповна,
начальник Управления перспективного развития
Департамента городского имущества города Москвы*

В статье анализируется заключение органа государственной власти и органа местного самоуправления в арбитражном процессе. Данный институт, хотя и не предусмотрен нормами АПК РФ, был предложен Постановлением Пленума Верховного Суда РФ в порядке межотраслевой аналогии гражданского процессуального закона. Закрепление этого положения рассматривается автором как проявление унификации гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства. Обсуждается вопрос обеспечения нововведения необходимыми коррелятами процессуального закона, а также предлагаются пути его совершенствования.

Ключевые слова: заключение органов государственной власти, заключение органов местного самоуправления, обращение в арбитражный суд в защиту чужих прав, защита публичных интересов, обеспечение законности, привлечение в арбитражный процесс, аналогия процессуального закона.

Институт заключения органов государственной власти и органов местного самоуправления достаточно давно известен гражданскому процессу (ст. 47 ГПК РФ¹). Орган власти дает заключение после завершения рассмотрения дела по существу (ст. 189 ГПК РФ), после чего суд переходит к судебным прениям. В процессуальной литературе всегда подчеркивалось, что

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/ (дата обращения: 19.12.2022 г.).

орган власти занимает особое положение, не сводимое к положению представителя или третьего лица [1].

Как известно, в арбитражном процессе участие государственных органов в так называемой «особой форме» [2] ограничивалось только случаями обращения в арбитражный суд в защиту публичных интересов и в защиту прав других лиц (ст. 53 АПК РФ²). Институт заключения органов государственной власти и органов местного самоуправления отсутствовал.

Однако Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 23.12.2021 № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции»³ было установлено, что *«в необходимых случаях арбитражный суд по своей инициативе может привлечь к участию в деле государственный орган или орган местного самоуправления 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, например, при необходимости защиты прав несовершеннолетних, недееспособных в рамках рассмотрения дела о несостоятельности (банкротстве) при решении вопроса об обращении взыскания на единственное жилье должника; по делам, в которых имеются признаки совершения или возможного совершения незаконных финансовых операций»* (пункт 35).

В качестве правового основания такого привлечения и участия органов власти указывалось на норму части 2 ст. 47 ГПК РФ, предусматривающую привлечение судом органов власти в процесс для дачи заключения по делу, и на норму части 5 ст. 3 АПК РФ, допускающую применение процессуального

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/ (дата обращения: 19.12.2022 г.).

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

закона по аналогии. Таким образом, заключение органов власти возникло в арбитражном процессе в порядке межотраслевой аналогии.

Характерно, что ранее Верховный Суд РФ предлагал иную форму участия государственных органов, вступающих в арбитражный процесс при обнаружении их процессуальной заинтересованности, а именно участие в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора⁴.

Обращает на себя внимание несоответствие между содержательной частью разъяснения и его правовым обоснованием. С одной стороны, утверждается, что орган власти вступает в процесс для выполнения возложенных на него задач по защите прав субъектов правоотношений, заключение при этом напрямую не упоминается. С другой стороны, ссылка на норму ст.47 ГПК РФ через аналогию процессуального закона не оставляет сомнений в том, что речь идет о привлечении органа власти в процесс для дачи заключения по делу.

Введение соответствующего положения требует обеспечения его необходимыми коррелятами в процессуальном законе. В числе лиц, участвующих в деле (ст. 40 АПК РФ), названы только органы власти, обращающиеся в арбитражный суд в случаях, предусмотренных законом. Вновь введенная категория субъектов не относится к числу лиц, обращающихся в арбитражный суд.

Также требовалось определить место данного действия среди частей судебного заседания, то есть определить момент дачи заключения органом власти. В гражданском процессе это момент окончания рассмотрения дела по существу. Возможно, такая модель подошла бы и для арбитражного процесса.

⁴ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с принятием судами мер противодействия незаконным финансовым операциям, абзац 7 пункта 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 08.07.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. №12.

Предложение Пленума Верховного Суда РФ относительно привлечения органов власти для дачи заключения по делу отражает тенденцию унификации гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства, которая имеет место в последние годы. Тот факт, что участие органов власти в рассматриваемой форме было установлено разъяснениями высшей судебной инстанции, а не путем изменения процессуального закона, не отменяет указанной тенденции. Возможно, что законодатель воспримет позицию Верховного Суда РФ как средство совершенствования арбитражного процессуального законодательства.

В связи с тем, что мы имеем дело с унификацией, требуется сравнение модели участия органов власти, реализованной в гражданском процессе, с моделью, предложенной в Постановлении Пленума.

В гражданском процессе вступление органов власти для дачи заключения по делу может иметь место по их инициативе, а не только в результате привлечения судом (часть 1 ст. 47 ГПК РФ). В арбитражном процессе такое вступление может иметь место только в результате привлечения их судом. Возникает вопрос: насколько целесообразно подобное ограничение на инициативное вступление органов власти в арбитражный процесс? По нашему мнению, не следует опасаться случаев бесконтрольного вступления органов власти в процесс по собственной инициативе, поскольку окончательно данный вопрос будет подлежать разрешению арбитражным судом, и последний при необходимости всегда будет иметь возможность отказать органу власти во вступлении в дело.

В гражданском процессе институт заключения органов власти системно увязан с институтом заключения прокурора в гражданском процессе (часть 3 ст. 45 ГПК РФ). В арбитражном процессе имеется некоторая неопределенность с наличием аналогичного института. Прокурору предоставлено право вступить в арбитражный процесс на любой стадии для

обеспечения законности по делам, по которым прокурор наделен правом обращения в арбитражный суд (часть 5 ст. 52 АПК РФ), но при этом не сказано, что цель подобного вступления - это дача по делу заключения.

Федеральным законом от 07.10.2022 № 387-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»⁵ был расширен круг дел, по которым прокурор пользуется правом вступления в процесс, однако цель вступления – обеспечение законности – осталась прежней (без упоминания о даче прокурором заключения по делу). Безусловно, усматривается определенная асимметрия в том, что сходная категория субъектов испытывает на себе дифференциацию правового регулирования, при которой, пользуясь правом вступления в процесс, прокурор напрямую не наделен правом дачи заключения по делу, а органы государственной власти и местного самоуправления обладают таким правом в порядке межотраслевой аналогии процессуального закона.

Неприемлемым является также определение процессуального положения органов, вступающих в арбитражный процесс, по модели определения положения Уполномоченного по правам предпринимателей при Президенте РФ как третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований на предмет спора, на стороне истца или ответчика (часть 2 ст. 53.1 АПК РФ). Орган власти, вступающий в дело, не является субъектом спорного материального правоотношения между истцом и ответчиком, и решение арбитражного суда не может повлиять на его права и обязанности по отношению к одной из сторон спора (часть 1 ст. 51 АПК РФ). В литературе подчеркивалось отсутствие материально-правового интереса органа, дающего

⁵О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон № 387-ФЗ от 07.10.2022 [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://actual.pravo.gov.ru/text.html#pnum=0001202210070018> (дата обращения: 19.12.2022 г.).

заклучение по делу, в качестве отличительного признака его участия в гражданском процессе [например, 3, 4].

Постановлением Пленума намечен достаточно широкий круг дел, по которым органы власти могли бы привлекаться арбитражным судом к участию в деле. Названы дела, имеющие социальную направленность, а также дела, по которым усматриваются признаки совершения незаконных финансовых операций. Полагаем, что судебная практика выявит еще немало категорий дел, по которым мог бы оказаться востребован потенциал заключения органов государственной власти и органов местного самоуправления в арбитражном процессе.

Список литературы

1. Добровольский А.А. Участие органов государственного управления в гражданском процессе // Избранные труды / А.А. Добровольский; В 2-х томах; МГУ им. М.В. Ломоносова, юр. ф-т, каф. гражд., арбитраж. процесса и труд. права. - Краснодар, 2011. - С. 131.
2. Каллистратова Р.Ф. Институт "особого участия" государственных и общественных организаций в советском гражданском процессе. - М., 1954.
3. Шакарян М.С. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления // Избранные труды / Вступительная статья д-ра юрид. наук, проф. МГЮУ А.Т. Боннера и доц. М.Э. Мирзоян. - СПб.: Издательский Дом Р. Арсланова «Юридический центр», 2014. - С. 799.
4. Тараканкова Е.М. Участие жилищных органов в гражданском процессе. - М., 1981. - С. 56.

Conclusion of a state authority or a local self-government body in the arbitration process

*Gazarova Svetlana Akopovna,
Head of the Long-term Development Department
Department of City Property of the city of Moscow*

The article analyzes the conclusion of a public authority and a local self-government body in the arbitration process. This institution, although not provided for by the norms of the Agro-industrial Complex of the Russian Federation, was proposed by the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation in the order of the intersectoral analogy of the civil procedure law. The consolidation of this provision is considered by the author as a manifestation of the unification of civil procedural and arbitration procedural legislation. The issue of providing innovations with the necessary correlates of the procedural law is discussed, as well as ways to improve it are proposed.

Keywords: conclusion of state authorities, conclusion of local self-government bodies, appeal to the arbitration court in defense of other people's rights, protection of public interests, ensuring legality, involvement in the arbitration process, analogy of procedural law.