

Введение

Влияние государства на развитие общества и человека — сложнейшая социально-экономическая, политическая и правовая проблематика, особо остро стоящая перед современной Россией, пережившей за сравнительно небольшой исторический промежуток поистине кардинальные изменения государственных институтов. 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. Постсоветские 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 вызвали 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, сочетающимся 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 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 отстаивать 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 должны быть возведены 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 мерилем 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.

В настоящей книге изложена современная целостная концепция участия государства в цивилистическом процессе в качестве стороны

и (или) третьего лица. С учетом выстраиваемой на конституционном уровне 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. При этом было учтено, что одна из них априори обладает более широкими властно-дискреционными полномочиями, финансовыми, интеллектуальными, организационными и иными ресурсами.

В книге анализируются системообразующие положения, определяющие основания и формы участия государства в цивилистическом процессе, институциональные и функциональные положения, устанавливающие порядок такого участия. К системообразующим относятся положения 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 — 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.

Оговорим терминологию, используемую в исследовании. Термины «государство», «государственный» относятся прежде всего к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации. При этом с безусловным учетом разницы публично-правового статуса муниципальных образований и Российской Федерации, субъектов Российской Федерации необходимо констатировать, что их статус как участников материальных гражданских правоотношений и гражданских процессуальных правоотношений в большинстве норм соответствующего законодательства, являющегося непосредственным предметом рассмотрения в книге, сформулирован для Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований единым образом, определяя их положение, интересы, права. Поэтому в случаях

распространения существующих и предлагаемых положений об участии государства в цивилистическом процессе на муниципальные образования мы не будем делать отдельных оговорок для оптимизации изложения, устранения повторов, длинных перечислений и необоснованного увеличения объема текста. Подчеркнем, что в тех случаях, когда функционал Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований будет отличаться, нами будет проводиться отдельный анализ особенностей. Допустимость и необходимость использования в настоящей работе термина «государство», наряду с укоренившимся в нормативных, правоприменительных актах и специальной литературе понятием «публично-правовые образования», обосновывается также следующим. Во-первых, Конституция РФ, не включая органы местного самоуправления в систему органов государственной власти, отнесла и те, и другие к единой системе публичной власти, отразив изменившееся со времени ее принятия и сложившееся в действительности взаимодействие этих субъектов, направленных на обеспечение общегосударственных интересов. Во-вторых, на теоретическом уровне термин «государство» более остро, веско и точно отражает суть развиваемой нами концепции новой роли государства в социально-экономическом развитии — дает необходимый яркий контраст с советской и постсоветской моделью.

Автор книги выражает глубокую благодарность за многолетнюю поддержку научной деятельности, ценные замечания и предложения в ходе исследований доктору юридических наук, профессору Афанасьеву Сергею Федоровичу и доктору юридических наук, профессору Борисовой Елене Александровне. Слова искренней благодарности адресуем и коллегам, ведущим ученым-процессуалистам, с которыми положения, вошедшие в книгу, неоднократно обсуждались на различных научно-практических мероприятиях, за их помощь, советы, плодотворное сотрудничество и, конечно, дружбу.

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 из наиболее широко обсуждаемых в науке гражданского права¹. Процессуальные же работы в большинстве своем ограничиваются анализом участия в гражданском судопроизводстве органов государства².

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; *Глинка В.И.* Проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований // *Адвокатская практика.* 2009. № 2; *Голубцов В.Г.* Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // *Журнал российского права.* 2010. № 10; *Гришаев С.П.* Государство как участник гражданско-правовых отношений // СПС «КонсультантПлюс»; *Звеков В.* Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // *Хозяйство и право.* 1998. № 5; *Кутафин О.Е.* Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // *Журнал российского права.* 2007. № 1; *Модин Н.А.* Муниципальные образования как субъекты гражданских правоотношений в современном российском праве // *Российская юстиция.* 2011. № 5; *Пятков Д.В.* О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований // *Журнал российского права.* 1999. № 10; *Слыщенко В.А.* Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // *Вестник гражданского права.* 2010. № 6.

² См., например: *Бандорина Н.С.* Особенности участия в судопроизводстве государственных органов (на примере Министерства образования Саратовской области) // *Российский судья.* 2008. № 12; *Она же.* Участие органов государственной власти (государственных органов) в гражданском судопроизводстве в контексте конституционного принципа разделения властей // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2009. № 6;

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 правоотношений¹, либо его роль сводилась к деятельности суда². В соответствии с другой позицией возможность участия государства в гражданских процессуальных правоотношениях связывалась исключительно с участием в них государственных органов, реализующих предоставленные им полномочия³.

И только немногими авторами государство рассматривалось как непосредственный субъект гражданских процессуальных правоотношений⁴. Убеждены, что именно эта точка зрения соответствует реалиям

Мусабилова Д.А. Обзор практики споров, связанных с резервными фондами исполнительных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации и местных администраций // *Финансовое право*. 2009. № 11; *Невоструев А.Г.* Об участии государственных органов и органов местного самоуправления в рассмотрении жилищных споров // *Законодательство*. 2006. № 8; *Федоренко Н.В., Пипник Т.Д.* Обзор практики пересмотра апелляционной инстанцией судебных актов по спорам с участием органов государственного управления и местного самоуправления // *Вестник ВАС РФ*. 1999. № 11.

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. 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; *Викунт 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. 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. М., 2001.

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 ГК РФ), 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 процессуальном¹ — 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; 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, наглядно 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

¹ См.: *Алехина С.А.* Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 61–62.

к предполагаемому благу, определяющее всякую деятельность¹, 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 государства². 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, Д. Дидро в «Энциклопедии» трактовал интерес как нечто нужное или полезное для индивида, нации, государства, соответствующее их природе⁴. Гоббс, уподобляя строение государства устройству живого организма, указывал на подчинение интересов и воли 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»⁵. К. Гельвеций определял интерес как могущественный и всеобщий стимул, который движет людьми, увлекая их то к пороку, то к добродетели⁶. При этом он указывал на глубинное противоречие личного и общественного интереса, отдавая приоритет последнему, олицетворением которого является государство, вооруженное законом⁷.

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 счете отличает человеческие

¹ См.: Теория государства и права. Хрестоматия. Т. 1. 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. там же.

⁴ Дидро Д. Собрание сочинений. Т. VII. М., 1939. С. 214.

⁵ 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.

⁶ Гельвеций К.А. Сочинения: В 2 т., М., 1973. Т. 2. С. 343.

⁷ См.: Аверина О.М. Политический интерес как категория социальной философии: Автореф. дис. ... канд. философ. наук. М., 1999.

стремления от животных инстинктов. Общая же заинтересованность всех в том, чтобы находиться в «правовом состоянии», является основой существования государства¹.

Г. Гегель рассматривал интерес как содержание влечений, на удовлетворение которых направлена деятельность субъекта². Интересы человека могут быть реализованы только в общности, при этом личные интересы отдельных людей оказываются самой незначительной из целей, для которых они объединены³. 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 реализуется⁴. Содержанием интереса, таким образом, выступают объективные потребности, порожденные условиями общественного бытия. Интересы класса, нации являются для индивида его собственными интересами, поскольку он — член 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 власть⁵.

Философские воззрения на сущность интереса человека заложили основу его понимания как категории, непосредственно связанной

¹ Кант И. Сочинения. Т. 4. Ч. 1. М., 1965. С. 306; *Он же*. Метафизика нравов. Сочинения в 8 т. Т. 6. М., 1994. С. 324.

² Гегель Г.Ф. Сочинения 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.

³ Гегель Г.Ф. Философия права. Философское наследие. Т. 113. М., 1990. С. 279.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 2 С. 134.

⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 3. С. 47.

с мыслительной деятельностью человека, отличной от инстинктов, потребностей, свойственных иным биологическим существам. Несомненна роль философии и в разграничении понятий индивидуального и общественного и даже государственного интереса как самостоятельного явления, несводимого 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 явление¹, другие — только во взаимосвязи с осознанием человеком некоей потребности². 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 деятельности³.

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 людей⁴. Приведенные позиции базируются на марксистской теории интереса (что, очевидно, следует из содержания работ) и призваны утвердить приоритет общих интересов (класса, нации) как объективно складывающихся и не всегда своевременно и верно осознаваемых индивидами, что создает основу для формирования господствующим классом идеологии в борьбе за власть.

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

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 // Вопросы философии. 1966. № 10. С. 18—19.

⁴ См.: *Айзикович А.С.* Важная социологическая проблема // Вопросы философии права. 1965. № 11. С. 167.