

Восстановление нарушенных прав и свобод человека и проблемы правопреемства государственных органов, через призму европейских стандартов

Султанов А.Р.

В данной статье рассматривается проблема восстановления нарушенных прав и свобод человека, возникающая при упразднении, ликвидации, реорганизации государственных органов. На основе анализа проблемы, судебной практики, включая практику Европейского Суда по правам человека, делается вывод, что в данном случае применение норм ГК о правопреемстве недопустимо и что неисполнение судебных решений в связи реорганизацией, ликвидацией, передачей функций государственных органов является нарушением и Конституции РФ, и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Ключевые слова: Функциональное правопреемство, восстановление нарушенных прав, государственный орган, Европейский Суд по правам человека,

В условиях дрящейся административной реформы защита прав и свобод человека время от времени сталкивается с проблемой правопреемства государственных органов, когда одни государственные органы ликвидируются, другие появляются, когда функции органов передаются от одного органа к другому и др.

Соответственно, возникают ситуации, когда вступившее в законную силу решение постановлено с участием одного государственного органа, а на момент исполнения судебного решения государственный орган, участвовавший в ходе рассмотрения дела, ликвидирован, либо государственная функция передана другому государственному органу.

Ситуация, привлекающая внимание автора к данной проблеме.

Несколько лет назад, в 2002 году автор данной статьи столкнулся с проблемой неисполнения вступившего в законную силу решения Нижнекамского городского суда от 28 мая 2002 государственным органом о признании незаконным отказа в государственной регистрации религиозной организации. Причем государственный орган - Главное управление Министерства Юстиции РФ по РТ (далее «ГУ МЮ РФ по РТ») в качестве причины для неисполнения приводило отнюдь не отсутствие денежных средств, а то, что данный государственный орган не является правопреемником другого государственного органа, ранее осуществлявшего функцию регистрации религиозных организаций, и что он не имеет компетенции исполнять решение суда.

Доводы о том, что решение должно быть исполнено ГУ МЮ РФ по РТ в связи с функциональным правопреемством, отклонялись по мотиву того, что ГУ МЮ РФ по РТ не осуществляло действий по отказу в государственной регистрации.

В результате бездействие государственного органа, заключавшееся в неисполнении вступившего в законную силу акта, было обжаловано в суд.

ГУ МЮ РФ по РТ, получив текст жалобы, обратилось с заявлением об отмене вступившего в законную силу судебного решения в порядке надзора. В качестве довода для отмены судебного акта ГУ МЮ РФ по РТ указало, что в отсутствие религиозоведческой экспертизы принять решение о государственной регистрации нельзя. Президиум Верховного суда РТ отменил ранее постановленные судебные акты и направил дело на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении, после того как религиозоведческая экспертиза была уже проведена, подтвердившая религиозный характер и достоверность сведений о вероучении, ГУ МЮ РФ по РТ привело новый довод против удовлетворения заявленных требований – так называемое «правило 15 лет», согласно которого регистрирующий орган имеет право оставлять заявление о государственной регистрации при отсутствии справки, выданной органом

местного самоуправления, о существовании религиозной группы в течение 15 лет. Несмотря, на очевидность незаконности такого довода, притом, что на момент возникновения спорных правоотношений и на момент рассмотрения дела органов местного самоуправления в Татарстане еще не существовало, суд отказал в удовлетворении заявленных требований.

Длительное нарушение свободы совести и свободы объединений послужило основанием для обращения в Европейский Суд по правам человека (далее «ЕСПЧ»).

Более подробное описание содержится в п.30-36 Постановления Европейского Суда по правам человека от 01.10.2009 по делу «KIMLYA AND OTHERS v. RUSSIA» (Кимля и другие против России жалобы №76836/01 и 32782/03). В данном Постановлении ЕСПЧ установил нарушение ст. 9 Конвенции в свете ст. 11 в связи с непредоставлением статуса юридического лица религиозной общине.

Анализируя причины, приведшие к вынесению данного Постановления, причин несрабатывания национальных средств защиты в качестве одной из причин¹ мы полагаем, послужила неопределенность в вопросе функционального правопреемства государственных органов.

Если бы при разрешении вопроса об исполнении решения Нижнекамского городского суда от 28 мая 2002 было установлено функциональное правопреемство, то восстановление нарушенных прав и свобод и без обращения в ЕСПЧ.

Но после вынесения Постановления ЕСПЧ по делу «Кимля и другие против России» при пересмотре ранее вынесенных судебных актов вновь возникла проблема функционального правопреемства. Проблема была вызвана тем, что в момент заявления о пересмотре ранее вынесенных судебных актов в связи с вынесением Постановления ЕСПЧ функция принятия решения о государственной регистрации религиозных организаций была вновь передана другому государственному органу – Управлению Министерства Юстиции РФ по РТ. Данное Управление заявило о том, что оно вновь создано и не может быть

¹ Об анализе других причин см. Султанов А.Р. Еще один урок Европейского Суда по правам человека по защите свободе совести. Арбитражный и гражданский процесс. №2. 2010. С. 40-43

стороной в ранее возбужденном деле. Надо отметить, что данное возражение ввело суд первой инстанции в смятение, которое привело к принятию половинчатого решения и лишь Верховный суд РФ принял решение обязывающее Управление Министерства юстиции РФ по РТ восстановить нарушенное право и принять решение о государственной регистрации². Было бы несправедливым не упомянуть также факта, что при рассмотрении дела в надзорной инстанции в Президиуме Верховного суда РФ, состоявшегося 8 декабря 2010³, представитель Министерства юстиции РФ скорректировал позицию Управления Министерства юстиции РФ по РТ, указав, что в данном случае функциональное правопреемство очевидно. В данном конкретном случае проблема была разрешена, но полагаем возможным раскрыть наши рассуждения и правовые позиции, использованные в судебных процессах, которые могут быть полезны не только лицу, столкнувшемуся с аналогичной проблемой, но быть и может правоприменителю и даже законодателю.

Процессуальное правопреемство.

Полагаем, что проблема процессуального правопреемства государственных органов вызвана, прежде всего, тем, что, к сожалению, в материальном праве проблема правопреемства государственных органов в сфере публичных правоотношений не была разрешена. Кроме того, выработанный стереотип применения норм гражданского права о правопреемстве также создавал проблемы при разрешении вопросов о процессуальном правопреемстве государственных органов.

Другой сложностью было то, что в актах об изменении структуры и перераспределения государственных функций вопрос правопреемства, как правило, не затрагивался.

Но в 2002 году еще действовали разъяснения, данные в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ №10 от 21.12.1993 "О рассмотрении судами жалоб

² См. подробнее Султанов А.Р. Практика исполнения Постановлений ЕСПЧ, как обеспечение реального восстановления нарушенных конвенционных прав и свобод. №9.1010. С. 14-18.

³ Президиум Верховного суда РФ отказал в удовлетворении жалобы Управления Министерства Юстиции РФ по РТ, указав, что суды правильно постановили судебные акты, с учетом Постановления ЕСПЧ по делу «Кимля и другие против РФ»

на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан", в которых можно было найти пути восстановления нарушенных прав при реорганизации государственных органов:

«Установив, что государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие и их объединение, общественная организация или объединение реорганизованы либо ликвидированы, суд принимает меры к привлечению к участию в деле их правопреемников, к компетенции которых относится восстановление нарушенных прав и свобод гражданина. Если к моменту рассмотрения жалобы должностное лицо, действия которого обжалуются, не работает в прежней должности, суд решает вопрос о привлечении к участию в деле соответствующего органа (организации), к компетенции которого относится восстановление нарушенных прав и свобод гражданина. В случае удовлетворения жалобы суд возлагает на руководителя этого органа (организации) обязанность восстановить нарушенные права и свободы заявителя».

Подход о том, что обязанность по восстановлению нарушенных прав возлагается на орган компетентный восстановить нарушенные права и свободы, можно обозначить, как **функциональное правопреемство**. Подход о следовании обязанности восстановления нарушенных прав вслед за переданной функцией вполне соответствует принципу верховенства права, поскольку целями правосудия является эффективное восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов.

Это подход был применим, в том числе, к ситуации, когда реорганизация или ликвидация государственного органа были произведены после вступления судебного решения в законную силу. Федеральный закон "Об исполнительном производстве" от 02.10.2007 N 229-ФЗ допускает правопреемство в исполнительном производстве. Причем, в настоящее время, судебный пристав-исполнитель может произвести замену выбывшей стороны исполнительного производства ее правопреемником не только на основании судебного акта, но и, в том числе, на основании акта другого органа или должностного лица (ст. 52). Это вполне соответствует принципу эффективного осуществления права, поскольку, в том случае, когда правопреемство государственных органов вполне очевидно

следует из распорядительного акта компетентного государственного органа⁴ нет необходимости обращаться в суд.

В спорах из публичных правоотношений, когда обжалуются действия (бездействия) государственного органа, которые связаны с осуществлением функции от имени государства, стороной является само государство в лице того или иного уполномоченного им органа.

Надо отметить также, что такой подход к государственным органам, как к представителям государства можно назвать традиционным. Еще в 19 веке К.Д. Кавелин писал: «Большая часть ведомств, правительственных учреждений и должностных лиц не суть самостоятельные юридические лица, хотя имеют в своем распоряжении имущества и вступают в обязательства. Они суть лишь органы или, так сказать, уполномоченные, поверенные государства в смысле казны. Имеют в своем заведовании казенное имущество, вступают в юридические отношения по ее поручению, за ее ответственностью и за ее счет. По принципу, все они между собою солидарны, как поверенные и представители одного и того же хозяина - государства, по указаниям которого действуют и которому отдают отчет в своих распоряжениях»⁵.

К сожалению, цитируемое Постановление Пленума Верховного Суда РФ «утратило силу» в связи с изданием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 N 2. Но поскольку рассмотренный подход был основан не на толковании текста закона, а на применении принципов права, то «утрата силы» Постановления Пленума Верховного Суда РФ не могло быть основанием для прекращения применения данного подхода. Не можем не указать, что в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 2 от 10 февраля 2009 года «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» был вновь возрожден данный подход:

⁴ О распорядительном акте компетентного органа в качестве основания правопреемства государственных юридических лиц писал еще Черепяхин Б.Б. Правопреемство по советскому гражданскому праву. М. 1962. С.18, 48

⁵ Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам // Избранные произведения по гражданскому праву. М. 2003. С. 198

«В случае, когда до рассмотрения дела орган государственной власти или орган местного самоуправления реорганизован либо упразднен, суд привлекает к участию в деле его правопреемника или орган, к компетенции которых относится восстановление нарушенных прав и свобод заявителя и устранение препятствий к осуществлению его прав и свобод. Если к моменту рассмотрения заявления лицо, решения или действия (бездействие) которого оспариваются, уже не является должностным лицом, суд решает вопрос о привлечении к участию в деле лица, занимающего эту должность, либо соответствующего органа, к компетенции которого относится восстановление нарушенных прав и свобод заявителя или устранение препятствий к осуществлению его прав и свобод».

На наш взгляд, данное положение в полной мере должно было открыть дорогу для осуществления на основе функционального правопреемства процессуальное правопреемство. Но учитывая, что в материальном праве эта проблема зачастую не бывает разрешена, а уровень правосознания и уважение к правам и свободам человека в обществе, к сожалению, не выросли, данная проблема остается актуальной⁶. Тем более, что порой суды общей юрисдикции при наличии пробелов в правовом регулировании правопреемства в публичных правоотношениях пытаются применять нормы гражданского законодательства о правопреемстве. Причем зачастую правопреемство опровергается со ссылками на нормы ГК РФ вновь образованными государственными органами с целью неисполнения судебных решений, вынесенных с участием государственных органов ранее осуществлявших государственные функции⁷.

К сожалению, в большинстве комментариев к процессуальным кодексам и даже учебниках в разделах, посвященных процессуальному правопреемству, имеются отсылки только к ГК РФ⁸.

⁶ На сайте защиты прав граждан, пострадавших от радиации было вывешено сообщение о том, в связи с массовой реорганизацией в России органов власти, собесы в массовом порядке осуществляют попытки уйти от обязанности исполнять судебные решения по делам чернобыльцев, т.е. пытаются фактически аннулировать судебные решения, вынесенные в пользу чернобыльцев. <http://www.chernobyl86.ru/nov/nov.htm>

⁷ В качестве такого примера, можем привести отзывы Управления Министерства Юстиции РФ по РТ при разрешении вопроса о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам судебного решения на основании Постановления ЕСПЧ по делу «Кимля и другие против РФ».

⁸ См. например Комментарий к ГПК РФ под ред. В.М. Жуйкова и М.К. Треушников. М. 2007. С.165. Гражданский процесс. под ред. В.В. Яркова, М., 2006. С. 78-79

Конечно, применение положений ГК РФ о правопреемстве к публичным правоотношениям при реорганизации государственных органов не применимо. Иначе, государство, ликвидировав орган, нарушивший права и свободы человека и гражданина, могло бы уйти от обязанности восстановить нарушенные права и свободы. В правовом государстве, в котором, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, в котором признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст.2 Конституции РФ), существование такого подхода недопустимо.

Государственные полномочия, реализуемые упраздняемым органом, не могут быть прекращены и подлежат передаче другим государственным органам⁹, что должно иметь отражение в актах о реорганизации или ликвидации государственных органов. Так например, в Указе Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724

"Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" (с изменениями от 30 мая, 24 июля, 6 сентября, 7, 14 октября, 3, 25, 31 декабря 2008 г., 11 сентября, 5 октября 2009 г., 19 января, 4 марта 2010 г.) был решен вопрос о правопреемстве и было установлено, что федеральные органы исполнительной власти, которым в соответствии с данным Указом переданы функции иных федеральных органов исполнительной власти, являются их правопреемниками по обязательствам, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений.

В целом ряде других Указов Президента РФ также решается вопрос функционального правопреемства государственных органов, в тоже время, «существует и фактическое правопреемство, основанное не на конкретном правовом акте, а скорее на конституционных либо общеправовых принципах. Последнее имеет место, когда государственно-властный механизм объективно требует применения этого института для непрерывного решения вопросов государственного регулирования, а субъект данных полномочий в действующем законодательстве конкретно не указан, не существует либо не выполняет их. В данном случае используется институт аналогии функций и компетенций

⁹ Камалов О.А. Реорганизация и реструктуризация органов государственной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2006. N 8. цит. по СПС "КонсультантПлюс".

(функциональное правопреемство), т.е. часть востребованной компетенции, в соответствии с действующим законодательством не имеющей своего "хозяина", фактически осуществляется государственным органом, правовой статус которого может включать аналогичные полномочия... Ввиду этого можно выделять и материально-правовую основу правопреемства - изменения в сфере государственного регулирования (прежде всего в субъектном составе), и реальную потребность непрерывного осуществления властных полномочий в условиях вакуума нормативной базы решения этого вопроса»¹⁰. В данном случае, процессуальное правопреемство должно определяться судом на основе принципов публичного права.

Функциональное правопреемство не закреплено в гражданском законодательстве, предметом регулирования которого являются гражданские правоотношения, а не административно-правовые. Соответственно, попытки применения положений ГК РФ для решения вопросов правопреемства государственных органов, ошибочны. «...К публичным образованиям *не могут быть применены многие нормы, регламентирующие правовое положение юридических лиц...*¹¹».

Удачный пример невозможности применения положений ГК РФ к вопросам правопреемства государственных органов привел Камалов О.А. в своей статье «Реорганизация и реструктуризация органов государственной власти»: «В соответствии с п. 1 ст. 61 ГК РФ ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам. Все упраздненные государственные органы являлись юридическими лицами, и, следовательно, их упразднение, сопровождающееся передачей прав и обязанностей другим государственным органам, не может быть

¹⁰ Ескина Л.Б. Два правовых аспекта одной коллизии ситуации (или комментарий к судебному решению). Журнал конституционного правосудия. 2009. N 4

¹¹ Белов В.А. Гражданское право М. 2003. С.109, в тоже время данный автор высказал интересную мысль, «полным аналогом наследственного преемства является правопреемство, имеющее место при реорганизации юридических лиц, а также при возникновении и прекращении публично-правовых (государственных и муниципальных) образований. Во всех этих случаях имеет место полное или универсальное правопреемство, т.е. одновременное изменение субъекта всех гражданских правоотношений, прежде приуроченных к личности их предыдущего участника - правопреемника. Белов В.А. Сингулярное правопреемство в обязательстве. М. 2007 г.

признано ликвидацией с точки зрения гражданского законодательства.¹² Данные отношения могут быть квалифицированы только как реорганизация юридического лица. В случае передачи государственной властной функции должны быть переданы также гражданские права и обязанности, необходимые для материально-технического обеспечения данных функций. Ликвидацией государственного органа может признаваться, строго говоря, лишь его упразднение в связи с отказом от государственного регулирования в определенной сфере, отпадением цели деятельности учреждения, что повлечет прекращение государственного органа как учреждения без правопреемства».¹³ Не можем не согласиться с данным автором, в том, что, «установленные правила упразднения и образования государственных органов следует признать не соответствующими положениям гражданского законодательства о создании и прекращении юридических лиц. К отношениям по упразднению и образованию государственных органов в процессе их реструктуризации не могут применяться гражданско-правовые нормы о ликвидации и первоначальном создании юридических лиц».¹⁴

Ученые конституционалисты также приходят к выводу о том, что хотя государственные органы являются юридическими лицами, нормы ГК РФ о преобразовании юридических лиц не могут быть основой решения вопроса о правопреемстве для органов государственной власти, указывая, что ГК РФ подразумевает переход при правопреемстве объектов гражданских и имущественных прав, в конституционном праве речь идет о переходе властных прав. А норма же статьи 61 о том, что ликвидация юридического лица влечет его

¹² Это подтверждается судебной практикой, так в Постановлении Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26 июня 2006 г. N Ф04-3743/2006(23787-А75-22) Суд произвел замену администрации города на администрацию муниципального образования, исходя из того, что произошла ликвидация администрации, а это является основанием для замены стороны ее правопреемником. Определением Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 января 2008 г. N 3664/07 было отказано в передаче дела в надзорную инстанцию, поскольку установив факт правопреемства в материальном правоотношении, суды пришли к правильному выводу о процессуальной замене ответчика, поскольку органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований являются правопреемниками органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, осуществляющих на территориях указанных муниципальных образований полномочия по решению вопросов местного значения на основании законодательных актов РФ.

¹³ Камалов О.А. Реорганизация и реструктуризация органов государственной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2006. N 8. цит. по СПС "КонсультантПлюс".

¹⁴ Там же.

прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам, в отношении к государственным органам не может действовать, поскольку применяется обратное правило: **ликвидация органа публичной власти как раз влечет, более того, должна повлечь переход его прав и обязанностей в порядке правопреемства к другому органу**¹⁵.

Данная точка зрения выражена в заключении, подготовленном при рассмотрении в Уставном суде Санкт-Петербурга дела о толковании отдельных положений статьи 15, подпунктов 10 и 10.1, пункта 2 статьи 42, подпункта 10 пункта 3 статьи 44 и пунктов 1 и 2 статьи 46 Устава Санкт-Петербурга, но наш взгляд, она может быть применена с одинаковым успехом не только к конституционно-правовым, но и применительно к публично-правовым отношениям. Солидарны с профессором С.А. Авакьяном, что вопрос о правопреемстве в конституционном праве требует широкого подхода, в случаях ликвидации, преобразования или создания государственного органа правопреемником становится иной орган (иное должностное лицо) из числа как существующих, так и вновь созданных»¹⁶. На наш взгляд, такой подход следует также из принципа единства государственной власти (ч.3 ст. 5 Конституции РФ).

Разрешение проблемы процессуального правопреемства в арбитражных судах.

Учитывая, что на практике были случаи прекращения производств по делу в связи с ликвидацией государственных органов, Высший Арбитражный Суд РФ вынужден был в письме от 19.07.2004 N С1-7/уп-905 дать разъяснения, что производство по делам, по которым от имени Российской Федерации выступали упраздненные федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, не может быть прекращено по мотиву упразднения соответствующего федерального органа. В названных случаях к участию в

¹⁵ Авакьян С.А. Заключение специалиста С.А. Авакьяна, цит. по Ливеровский А.А., Ескина Л.Б., Авакьян С.А., Стовповая Н.В., Стовповой А.Г. Комментарии к одному из решений Уставного суда. О проблеме правопреемства органов государственной власти субъекта Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. N 3

¹⁶ Там же.

арбитражном деле вместо упраздненных должны допускаться федеральные органы исполнительной власти (их территориальные органы), которым переданы соответствующие функции упраздняемых федеральных органов.

Данное информационное письмо ВАС РФ смогло сформировать почти единообразную судебную практику производства процессуального правопреемства на основании функционального правопреемства.

Так, в Постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 5 марта 2010 г. N КГ-А40/14993-09 по делу N А40-49288/09-124-67Б был сделан вывод о правильности производства процессуальную замену ответчика по делу о банкротстве, поскольку суд исходил из факта реорганизации ответчика и наличия функционального правопреемства в соответствии с действующим законодательством. А в Постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 26 февраля 2010 г. N КГ-А40/537-10-П по делу N А40-37233/08-53-368 была подтверждена законность производства процессуальной замены ответчика по делу о взыскании сумм неосновательного обогащения в связи с ликвидацией ответчика и наличия функционального правопреемства в соответствии с законодательством РФ. Аналогичный вывод содержится в Постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 26 февраля 2010 г. N КГ-А40/625-10 по делу N А40-69663/09-1-361. В постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 20 августа 2009 г. N КГ-А40/6867-09, отменив судебные акты, суд кассационной инстанции, указал, что при новом рассмотрении дела в части замены ответчика суду необходимо установить, возможно ли функциональное правопреемство в отношении взысканного неосновательного обогащения, проверить, может ли задолженность ответчика быть квалифицирована как задолженность, возникшая в связи осуществлением полномочий государственного органа.

В других округах, имеется аналогичная практика. Таким образом, понятие «функциональное правопреемство», как основание для процессуального правопреемства прочно вошло в арбитражную практику. К сожалению, анализ судебной практики судов общей юрисдикции проводить гораздо труднее, в связи с тем, что практика арбитражных судов более доступна. Быть может, этим оправдывается тот факт, что упоминание «функционального правопреемства»

нами было найдено в практике судов общей юрисдикции лишь один раз, в «Обзоре судебной практики по гражданским делам за второе полугодие 2008 года (утв. Президиумом Читинского областного суда от 12 февраля 2009 г.) в котором содержится о применении функционального правопреемства и осуществления процессуальной замены ликвидированной Читинской областной прокуратуры прокурором прокуратуры Забайкальского края.

Впрочем, при анализе арбитражной практике мы также обнаружили один случай, когда функциональное правопреемство не было применено.

В Арбитражный суд Саратовской области обратился Комитет по управлению имуществом Саратовской области с заявлением об установлении процессуального правопреемства и замене участвующего в деле N А57-15947/09 лица - Комитет по управлению имуществом Саратовской области на администрацию муниципального образования "Город Саратов".

Ранее решением Арбитражного суда Саратовской области от 25.09.2009 по делу N А57-15947/09 признано незаконным бездействие Комитета по управлению имуществом Саратовской области, выразившееся в отсутствии подготовленного проекта договора земельного участка и предложения в установленные Земельным Кодексом Российской Федерации сроки заключить с открытым акционерным обществом "Специализированная передвижная механизированная колонна N 2" договор аренды земельного участка. Суд обязал Комитет по управлению имуществом Саратовской области подготовить и направить в месячный срок со дня вступления настоящего решения в законную силу в адрес заявителя.

Комитет по управлению имуществом Саратовской области, обращаясь в арбитражный суд с заявлением об установлении процессуального правопреемства и замене участвующего в деле N А57-15947/09 лица - «Комитет по управлению имуществом Саратовской области» на администрацию муниципального образования "Город Саратов" ссылаясь на то, что Законом Саратовской области от 07.10.2009 N 144-ЗСО "О внесении изменений в Закон Саратовской области "О земле" признана утратившей силу статья 4 Закона "О земле". С момента вступления в силу указанных изменений правом распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не

разграничена, наделен орган местного самоуправления - администрация муниципального образования "Город Саратов". Соответственно, Комитет по управлению имуществом Саратовской области полагал, что в спорных правоотношениях он выступал в качестве органа исполнительной власти, представляющий Российскую Федерацию, следовательно, перераспределение законодателем функций органов исполнительной власти и полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не прекращает и не изменяет установленных с их участием гражданских правоотношений и меняется только представитель Российской Федерации. В связи с этим, Комитет по управлению имуществом Саратовской области настаивал, что администрация муниципального образования "Город Саратов" в силу закона является правопреемником Комитета по управлению имуществом Саратовской области.

Отказывая в удовлетворении заявления Комитета по управлению имуществом Саратовской области, Арбитражный суд Саратовской области исходил из того, что Комитет по управлению имуществом Саратовской области входит в структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, тогда как администрация муниципального образования "Город Саратов" в соответствии с Уставом города является органом местного самоуправления города Саратова, входит систему органов исполнительной власти органов местного самоуправления. То есть, указанные органы власти входят в различную структуру органов власти. Закон Саратовской области от 07.10.2009 N 144-ЗСО "О внесении изменений в Закон Саратовской области "О земле" не содержит каких-либо переходных положений, касающихся возложения на орган местного самоуправления обязанностей, по устранению нарушенного органом государственной власти права, не содержит положений о правопреемстве. Указанным Законом не переданы функции органа исполнительной власти субъекта, по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений, органу местного самоуправления. Функции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации не распределены и орган местного самоуправления не указан в качестве органа исполнительной

власти, который обязан принять обязательства органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 3 марта 2010 г. по делу N А57-15947/2009 в удовлетворении жалобы Комитета по управлению имуществом Саратовской области было отказано. Суд на основе анализа ст. 48 АПК РФ пришел к выводу, что необходимым условием процессуального правопреемства должна являться замена стороны в материальном правоотношении, то есть процессуальное правопреемство означает переход процессуальных прав и обязанностей от одного субъекта соответствующего материального правоотношения к другому, что влечет занятие правопреемником процессуального статуса правопродшественника. По мнению, кассационной инстанции из этого следует, что изменения порядка рассмотрения определенных вопросов и возложение обязанности на иных лиц, не свидетельствует о правопреемстве данных органов в соответствии с требованиями гражданского законодательства, поэтому нормы статьи 48 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации к спорным отношениям не применимы. На основе данных выводов суд счел, что администрация муниципального образования "Город Саратов" не является правопреемником Комитета по управлению имуществом Саратовской области по обязательствам, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений.

На первый взгляд, суд не применил функциональное правопреемство. Но указание в Постановлении, что «довод заявителя об отсутствии полномочий по распоряжению земельными участками не принимается коллегией, поскольку судебным актом признано незаконным бездействие Комитета по управлению имуществом Саратовской области и возложена обязанность подготовить и направить проект договора, что не свидетельствует о распоряжении земельным участком, а исполнении функций Комитета по управлению имуществом Саратовской области на момент обращения общества», позволяет сделать предположение, что если бы решение было вынесено о понуждении заключить договор, то суд смог бы произвести процессуальную замену.

В тоже время, суд отказав в проведении процессуальной замены, фактически свел ранее вынесенное решение, которое должно было восстановить нарушенные права, фактически к действиям, которые в связи с перераспределением полномочий уже не служили восстановлению нарушенных прав. Возможно, причиной отказа в процессуальной замене послужило, что с этим ходатайством обратился государственный орган, обязанный исполнить решение суда, а не юридическое лицо, обжаловавшее его бездействие. Соответственно, такое обращение могло быть воспринято, как попытка уклонения от совершения действий, которые государственный орган может совершить, но просто пытается по-прежнему уклониться от их совершения.

Недопустимость неисполнения решений государственными органами.

Попытки неисполнения решений судебных актов в связи с «отсутствием правопреемства государственных органов», противоречат правовым позициям, сформулированным в Постановлениях ЕСПЧ. Так в Постановлении от 19.03.1997 по делу Хорнсби против Греции было указано, что право на суд стало бы иллюзорным, если бы правовая система государства позволяла, чтобы окончательное, обязательное судебное решение оставалось недействующим к ущербу для одной из сторон. Трудно представить, что статья 6, подробно описывая предоставляемые сторонам процессуальные гарантии - справедливое, публичное и скорое разбирательство, - оставила реализацию судебных решений без защиты; если считать, что статья 6 говорит только о доступе к правосудию и судебном процессе, то это, вероятно, привело бы к ситуациям, несовместимым с принципом верховенства права, который Договаривающиеся государства обязались соблюдать, когда они ратифицировали Конвенцию (см. *mutatis mutandis* Решение по делу Голдер против Соединенного Королевства от 7 мая 1974 г. Серия А, т. 18, с. 16 - 18, п. 34 - 36). Исполнение решения, вынесенного любым судом, должно, таким образом, рассматриваться как неотъемлемая часть "суда" в смысле статьи 6; более того, Суд уже применял этот принцип в делах о продолжительности разбирательства (см. Решения по делам Ди Пьеде против Италии и Цапия против Италии от 26 сентября 1996

г. Reports, 1996-IV, с. 1383 - 1384, п. 20 - 24 и с. 1410 - 1411, п. 16 - 20 соответственно). Вышеупомянутые принципы даже еще более важны в контексте административного производства о споре, результаты которого имеют решающее значение для определения гражданских прав. Направив жалобу в высший административный суд, лицо стремится добиться не только признания недействительным оспариваемого акта, но прежде всего устранения его последствий. Действенная защита лица и восстановление законности включают и обязанность органа управления действовать в соответствии с решением суда. Государственная администрация – это элемент правового государства, и ее интересы идентичны целям надлежащего отправления правосудия. Если органы управления отказываются выполнять или задерживают исполнение судебных решений, гарантии ст. 6, которыми пользуется лицо на время судебной стадии разбирательства, утрачивается смысл¹⁷.

Соответственно, такое неисполнение под видом «отсутствия правопреемства государственных органов» будет нарушением Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее Конвенции). Причем такое неисполнение не обязательно будет нарушением ст. 6 Конвенции, так в уже цитированном Постановлении ЕСПЧ по делу «Кимля и другие против России» такое неисполнение стало лишь одним из эпизодов длящегося нарушения ст.9 Конвенции.

Правовые позиции Европейского Суда по правам человека и Высшего административного суда Украины.

В Постановлении ЕСПЧ по делу "Истинная Православная Церковь в Молдове и другие против Молдавии" от 27 февраля 2007 №952/03 (Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova and others) были рассмотрены возражения молдавских властей, в которых указывалось, что причиной неисполнения решения суда о государственной регистрации религиозной организации явилась передача функций другой службе, не принимавшей участия в ранее состоявшемся процессе, и потому, не связанной судебным решением. Другим

¹⁷ Постановление ЕСПЧ от 19.03.1997 по делу Хорнсби против Греции

доводом было то, что вновь созданная служба строго соблюдала законодательство, в соответствии с которым заявители должны были представить определенные документы, а заявители их не представили.

В Постановлении по данному делу ЕСПЧ отклонил возражение молдавских властей и счел, что неисполнение решения суда о государственной регистрации религиозной организации равносильно отказу в государственной регистрации религиозной организации, что послужило основанием для установления нарушения ст. 9 Конвенции.

Практика ЕСПЧ показывает, что возможность образовывать субъекты права, для того чтобы действовать сообща в области совместных интересов, является одним из важнейших аспектов права на свободу объединения, без которого это право было бы лишено всякого смысла. Согласно правовых позиций ЕСПЧ, отказ властей страны предоставить статус юридического лица объединению лиц, независимо относится оно к религиозному или нет, является собой вмешательство в осуществление права на свободу объединения (см. дело *Горжелик и другие против Польши* [GC], № 44158/98, § 52 и *езде*, 2004-I ECHR, и дело *Сидиропулос и другие*, приведенное выше, § 31 и *езде*, дело *Объединенная македонская организация «Илинден» и другие против Болгарии*, № 59491/00, § 53, 19 января 2006 года; дело *Политическая организация «Партидул комунистилор (непечеристи)» и Унгурану против Румынии*, № 46626/99, § 27, 3 февраля 2005 года; дело *АРЕН Üldözötteinek Szövetsége и другие против Венгрии* (декабрь), № 32367/96, 31 августа 1999 года). Но когда речь идет о создании юридического лица религиозной общиной, отказ в предоставлении данного статуса представляет собой еще и вмешательство в право на свободу религии в соответствии со Статьей 9 Конвенции, осуществляемое как самой общиной, так и его отдельными членами (см. дело *Религиозная община Свидетелей Иеговы и другие*, §§ 79-80, и дело *Бессарабская Митрополия и другие*, § 105)¹⁸.

Но в Постановлении ЕСПЧ по делу "Истинная Православная Церковь в Молдове и другие против Молдавии" от 27 февраля 2007 установил не только нарушение ст. 9 Конвенции, но также и ст.13 и ст.1 к Протоколу №1 к Конвенции,

¹⁸ Постановлении ЕСПЧ по делу "Истинная Православная Церковь в Молдове и другие против Молдавии" от 27 февраля 2007 №952/03 (Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova and others)

указав среди прочего, что доводы молдавских властей не могут быть приняты, поскольку должником было само государство и в этой связи, не имеет значения, какой из органов государственной власти участвовал в судебных разбирательствах и какой из них несет ответственность за исполнение окончательного судебного решения.

Таким образом, правовые позиции ЕСПЧ показывают нам, как подлежат разрешению подобные проблемы с точки зрения европейских стандартов.

Полагаем, что своевременный учет Постановлений ЕСПЧ, вынесенных в отношении других стран, а не ожидание вынесения аналогичного в отношении России является правильным подходом¹⁹.

Надо отметить, что вскоре после вынесения Постановления ЕСПЧ по делу "Истинная Православная Церковь в Молдове и другие против Молдавии", на Украине проблема процессуального правопреемства была разрешена в п. 9 Постановления Пленума Высшего административного суда Украины № 2 от 6 марта 2008 «О практике применения административными судами отдельных положений Кодекса административного судопроизводства Украины во время рассмотрения административных дел»²⁰. Полагаем уместным воспроизвести положения данного Постановления поскольку они могут послужить образцом разрешения данной проблемы: «Согласно статье 55 КАС Украины в случае выбытия или замены стороны или третьего лица в отношениях, по которым возник спор, суд допускает на любой стадии административного процесса замену соответствующей стороны или третьего лица правопреемником. При определении процессуального правопреемства судам следует исходить из того, кто является правопреемником в спорных правоотношениях, и учитывать, что если при рассмотрении административного дела будет установлено, что орган государственной власти, орган местного самоуправления, решения, действия или бездействие которых обжалуются, прекратили свою деятельность, то в таком случае суду необходимо привлечь к участию в деле их правопреемников. В случае же отсутствия правопреемников суду необходимо привлечь к участию в деле

¹⁹ Султанов А.Р. Практика Европейского Суда по правам человека, повод учиться на чужих ошибках // Международное публичное и частное право. 2007. № 6 (39). С. 17-19.

²⁰ Доступно в сети Интернет: <http://hr-lawyers.org/index.php?do=print&id=1267097663>

орган, к компетенции которого относится решение вопроса об устранении нарушений прав, свобод или интересов истца. В случае уменьшения объема компетенции субъекта властных полномочий, не связанного с прекращением его деятельности, к участию в деле в качестве второго ответчика судом привлекается другой субъект властных полномочий, в компетенцию которого переданы или относятся функции или полномочия по решению вопроса о восстановлении нарушенных прав, свобод или интересов истца. Исходя из положений статей 55, 56 Конституции Украины²¹ **в любом случае в названных выше случаях спорные правоотношения допускают правопреемство, а потому суды должны учитывать, что отказ в открытии или закрытии производства по такому делу по основаниям ликвидации (прекращении деятельности, лишение части полномочий, освобождения от должности, сокращение должности) субъекта властных полномочий являются недопустимыми».**

Некоторые выводы.

На наш взгляд, такое же толкование процессуального правопреемства следует и из ст. 46, 52, 53 Конституции РФ, как впрочем, и из ст.1, 6, 13 Конвенции, которые обладают прямым действием и из п.18 Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 2 от 10 февраля 2009 года «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

²¹ Приведем содержание данных статей Конституции Украины для сравнения их со ст. 46, 52, 53 Конституции РФ: «Статья 55. Права и свободы человека и гражданина защищаются судом. Каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц. Каждый имеет право обращаться за защитой своих прав к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека. Каждый имеет право после использования всех национальных средств правовой защиты обращаться за защитой своих прав и свобод в соответствующие международные судебные учреждения или в соответствующие органы международных организаций, членом или участником которых является Украина. Каждый имеет право любыми не запрещенными законом средствами защищать свои права и свободы от нарушений и противоправных посягательств.

Статья 56. Каждый имеет право на возмещение за счет государства или органов местного самоуправления материального и морального ущерба, причиненного незаконными решениями, действиями или бездействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц при осуществлении ими своих полномочий».

В публичных правоотношениях даже, когда государственный орган ликвидируется, публичное правоотношение не прекращается, поскольку остается государство, которое, впрочем, и является участником правоотношений, а государственные органы лишь исполнители государственной функции.

Полагаем, что **«суд, выступающий гарантом законности и справедливости, призванный выполнять в государстве ту же роль, что совесть у человека»²²**, должен приходиться к таким же выводам и без разъяснений высших судебных инстанций, Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ, как впрочем, и выносить всегда только законные и обоснованные акты.

Но законодатель, на наш взгляд, учитывая актуальность данной проблемы, в связи с делящейся административной реформой²³, может и должен облегчить отправление правосудия путем принятия процессуальных правил, исключая ошибочное применение. Причем труд законодателя порой может заключаться в реализации в тексте законов наработок научной доктрины. (Сегодня лишь маленькая толика защищаемых диссертаций в законотворчестве).

Применительно к поднятой нами проблеме законодатель вполне может воспользоваться предложениями, изложенными в диссертации Н.С. Бандориной «Органы исполнительной власти как субъекты гражданских процессуальных правоотношений». Исследователь предлагает следующую редакцию ч.1 ст. 44 ГПК РФ:

«Статья 44. Процессуальное правопреемство.

1. В случаях выбытия одной из сторон в спорном или установленном решением суда правоотношении (реорганизация юридического лица, уступка требования, перевод долга, смерть гражданина и другие случаи перемены лиц в обязательствах) либо вступления в процесс органов законодательной власти, органов исполнительной власти или органов местного самоуправления с иным

²²«Концепция судебной реформы в РСФСР» Верховный Совет РСФСР 21 октября 1991 г.

http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_40216_DocumIsPrint__Page_1.html

²³ 25 -26 июня 2010 в г. Санкт-Петербурге прошла V Международная научно-практическая конференция на тему «Публично - правовые аспекты передачи властных полномочий», на которой обсуждались проблемы передачи властных полномочий различными способами и это обсуждение показывает, что в ближайшее время эти проблемы еще не будут разрешены. С видеозаписью конференции можно ознакомиться на сайте юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета URL: <http://www.jurfak.spb.ru/ru/aboutfaculty/video/conferences/5ac0c4cc-c2bb-4b4b-9ec3-00a77f62b22e.aspx>

названием, но с одинаковой компетенцией в соответствующей сфере (на основании соответствующего нормативного акта), суд производит замену этой стороны либо органа законодательной власти, органа исполнительной власти или органа местного самоуправления их правопреемником и указывает на это в судебном акте. Правопреемство возможно на любой стадии гражданского судопроизводства»²⁴. Аналогичные предложения выдвигались еще в 2001 году в диссертации С.А. Алехиной «Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе»²⁵.

Однако, полагаем, что правоприменитель также должен отслеживать возникающие проблемы и то, как наука предлагает их разрешить, соответственно, ситуация может быть разрешена и дачей разъяснений Верховным Судом РФ о функциональном правопреемстве, как основании для процессуальной замены.

Султанов Айдар Рустэмович, начальник юридического управления ОАО «Нижнекамскнефтехим», судья Третейского энергетического суда, член Ассоциации по улучшению жизни и образования

© 2010 Султанов Айдар Рустэмович

Список использованной литературы:

1. Авакьян С.А. Заключение специалиста С.А. Авакьяна, цит. по Ливеровский А.А., Ескина Л.Б., Авакьян С.А., Стовповая Н.В., Стовповой А.Г. Комментарии к одному из решений Уставного суда. О проблеме правопреемства органов государственной власти субъекта Российской Федерации»//Журнал конституционного правосудия. 2009. N 3
2. Алехина, С. А. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе: Автореф. Дис...канд. юрид. наук. М. 2001.

²⁴ Бандорина Н. С. Органы исполнительной власти как субъекты гражданских процессуальных правоотношений. Автореф. дис...канд. юрид. наук. Саратов. 2010. С. 20-21.

²⁵ Алехина, С. А. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе: Автореф. Дис...канд. юрид. наук. М. 2001.

3. Бандорина Н. С. Органы исполнительной власти как субъекты гражданских процессуальных правоотношений. Автореф. дис...канд. юрид. наук. Саратов. 2010.
4. Белов В.А. Гражданское право М. 2003.
5. Гражданский процесс. под ред. В.В. Яркова, М. 2006.
6. Ескина Л.Б. Два правовых аспекта одной коллизионной ситуации (или комментарий к судебному решению)//Журнал конституционного правосудия. 2009. N 4
7. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам // Избранные произведения по гражданскому праву. М. 2003. С. 198
8. Камалов О.А. Реорганизация и реструктуризация органов государственной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2006. N 8.
9. Комментарий к ГПК РФ под ред. В.М. Жуйкова и М.К. Треушникова. М. 2007.
10. Концепция судебной реформы в РСФСР.
11. Султанов А.Р. Еще один урок Европейского Суда по правам человека по защите свободе совести. Арбитражный и гражданский процесс. №2. 2010.
12. Султанов А.Р. Практика Европейского Суда по правам человека, повод учиться на чужих ошибках // Международное публичное и частное право. 2007. № 6 (39).
13. Султанов А.Р. Практика исполнения Постановлений ЕСПЧ, как обеспечение реального восстановления нарушенных конвенционных прав и свобод, №9.1010.
14. Черепяхин Б.Б. Правопреемство по советскому гражданскому праву. М. 1962.

Статья опубликована в журнале «Закон» 2011. № 2. С. 103-113.