



САМОЙЛОВА Т.Ю.,
*судья Арбитражного суда
Псковской области*

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗРЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ТРЕТЬИХ ЛИЦ В ПУБЛИЧНЫХ СПОРАХ

Обеспечивая защиту прав и интересов субъектов, не являющихся непосредственными участниками спора и сторонами судебного разбирательства, Арбитражный процессуальный кодекс РФ предоставляет возможность при определенных условиях участвовать таким субъектам в судебном разбирательстве в качестве третьих лиц: либо заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, либо не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора.

Третьи лица, заявляющие самостоятельные требования отно-

сительно предмета спора, претендуя на предмет спора, могут вступить в дело только самостоятельно, по своей инициативе; за некоторыми изъятиями, указанными в части 2 статьи 50 Арбитражного процессуального кодекса РФ, они пользуются правами и несут обязанности истца.

В соответствии со статьей 51 Арбитражного процессуального кодекса РФ третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, могут вступить в дело, если судебный акт, которым заканчивается рассмотрение дела в первой инстанции арбитражного суда, может по-

влиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон. Тем самым Арбитражный процессуальный кодекс РФ в качестве основания участия третьих лиц при рассмотрении судом экономического спора закрепляет предположение о том, что принятый судебный акт по спору в суде первой инстанции, может повлиять на права и обязанности третьего лица по отношению к одной из сторон спора.

Согласно части 1 статьи 51 Арбитражного процессуального кодекса РФ следует, что во всех случаях, когда в ходе судебного разбирательства возникает вопрос об участии третьего лица,

суду необходимо установить, во-первых, какие конкретно интересы третьего лица затрагиваются рассматриваемым спором, состоят ли в каких-либо правоотношениях между собой данное лицо и участвующие в деле стороны, а если такое правоотношение существует, может ли то или иное разрешение спора по существу оказать какое-либо воздействие на права и обязанности третьего лица по отношению к стороне спора.

Несмотря на то, что публично-правовой характер отношений, подлежащих судебному рассмотрению в делах рассматриваемой категории, порождает специфику их процессуального регулирования, в том числе по порядку рассмотрения этих дел, Арбитражным процессуальным кодексом РФ не установлено каких-либо особенностей при разрешении вопросов о привлечении третьих лиц к участию в делах, вытекающих из публичных правоотношений.

Вместе с тем, специфика дел, вытекающих из публичных правоотношений, предопределяет некоторые процессуальные особенности разрешения вопросов о привлечении третьих лиц при рассмотрении некоторых категорий этих дел; процессуальное регулирование в таких случаях осуществляется при принятии Пленумом Верховного Суда Российской Федерации постановлений по вопросам правоприменительной практики.

В пункте 26 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 указано, что судам следует иметь в виду, что при рассмотрении дел по заявлению об обжаловании решения или предписания антимонопольного органа, поданному лицом, в отношении которого это решение вынесено (которому предписание выдано), в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно пред-

мета спора, на основании части 1 статьи 51 АПК РФ в дело могут вступить иные лица, участвовавшие на основании статьи 42 Закона о защите конкуренции в деле о нарушении антимонопольного законодательства.

К таким лицам относятся: лица, заявления которых (государственные органы, органы местного самоуправления, материалы которых) на основании части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции послужили основанием для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом соответствующего дела о нарушении антимонопольного законодательства, а также иные заинтересованные лица, чьи права и законные интересы оказались затронутыми в связи с рассмотрением упомянутого дела. Указанным лицам не может быть отказано во вступлении в дело со ссылкой на то, что судебный акт по рассматриваемому делу не может повлиять на их права и обязанности по отношению к одной из сторон.

Из указанных разъяснений Постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 прямо следует обязанность суда привлечь к участию в деле по их ходатайству в качестве третьих лиц участников антимонопольного дела, правоприменительная практика по данному вопросу единообразна. В случае отказа судов удовлетворить ходатайства о привлечении к участию в деле в качестве третьего лица участника антимонопольного дела, принятое решение оценивается вышестоящими судебными инстанциями, как принятое о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле.

Постановлениями Арбитражного суда Северо-Западного округа отменяются решения нижестоящих судов, когда суды первой инстанции отказывают в удовлетворении ходатайств участников антимонопольных

дел о привлечении их к участию в деле в качестве третьего лица.

Вместе с тем, из разъяснений пункта 26 постановления Пленума ВАС РФ прямо не следует обязанность судов привлекать к участию в деле участников антимонопольного дела, если такими лицами, либо лицами, участвующими в деле, не заявлены соответствующие ходатайства.

Арбитражный суд Дальневосточного округа в постановлении от 05.11.2015 № Ф02-3992/2015 прямо указал, что разъяснения пункта 26 Постановления Пленума ВАС РФ № 30 предусматривают возможность вступления этой категории третьих лиц в дело по их ходатайству, однако не указывает на обязанность такого вступления.

Арбитражный суд Центрального округа в постановлении от 23.10.2017 по делу № 83-5348/2016, оценив обоснованность отмены апелляционной инстанцией решения суда первой инстанции и перехода к рассмотрению дела по правилам первой инстанции в связи с нарушением норм процессуального права, выразившихся в рассмотрении дела в отсутствие участника конкурса, чьи права и обязанности затронуты решением, а также оценив обоснованность привлечения апелляционной инстанцией в качестве третьих лиц всех лиц, допущенных к участию в конкурсе, пришел к выводу об отсутствии у апелляционной инстанции оснований для отмены решения суда первой инстанции ввиду отсутствия мотивированных доводов, какие именно права и обязанности не привлеченных к участию в деле лиц нарушены решением суда первой инстанции.

Между тем, постановлением Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 13.03.2012 № 13193/11 на основании пункта 4 части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального ко-

декса РФ отменены решения нижестоящих судов, в связи с незаконностью выводов судов об отсутствии оснований для привлечения к участию в деле лица, по заявлению которого антимонопольным органом проведены контрольные мероприятия. По материалам дела апелляционная инстанция возвратила жалобу указанного лица, как поданную лицом, не имеющим права на обжалование судебного акта; постановлением кассационной инстанции определение о возврате апелляционной жалобы оставлено без изменений; при рассмотрении апелляционной инстанцией жалобы на решение суда первой инстанции, довод антимонопольной службы о необходимости привлечения данного лица был отклонен в связи с отсутствием такого ходатайства при рассмотрении дела в суде первой инстанции.

Однако Президиум ВАС РФ в этом постановлении не согласился с такой позицией, исходя из существа спора пришел к выводу, что права и интересы данного лица были затронуты рассмотрением данного дела, в связи с чем дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Таким образом, из изложенного следует вывод, что при рассмотрении дел об оспаривании решений антимонопольного органа, лица, являющиеся участниками антимонопольного дела, подлежат по их ходатайству либо по ходатайству лиц, участвующих в деле, привлечению к участию в деле в качестве третьего лица; при отсутствии таких ходатайств суд по собственной инициативе должен оценить необходимость привлечения этих лиц к участию в деле, исходя из критериев, установленных статьей 51 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Практика рассмотрения дел об оспаривании постановлений,

действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей (категория по статистическому отчету 31.1.2) позволяет выявить отсутствие при рассмотрении данной категории дел единообразного применения пункта 12 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 50).

В соответствии с пунктом 12 Постановления Пленума ВС РФ № 50 по делам об оспаривании постановлений, действий (бездействия) в суде постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей требования предъявляются заявителем к судебному приставу, чье бездействие оспаривается, при прекращении его полномочий – к должностному лицу, которому эти полномочия переданы, а если полномочия не передавались – к старшему судебному приставу соответствующего структурного подразделения ФССП России. К участию в деле в качестве административного ответчика, органа или должностного лица, чьи решения, действия (бездействие) оспариваются, также необходимо привлекать территориальный орган ФССП России, в структурном подразделении которого исполняет (исполнял) обязанности судебный пристав-исполнитель, поскольку при удовлетворении требования заявителя судебные расходы могут быть возмещены за счет названного территориального органа ФССП России.

В случае оспаривания постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя другая сторона исполнительного производства (взыскатель или должник) подлежит привлечению к участию

в деле в качестве заинтересованного лица.

При оспаривании одним из взыскателей постановления судебного пристава-исполнителя, касающегося очередности распределения денежных средств в рамках сводного исполнительного производства, суд привлекает к участию в деле в качестве заинтересованных лиц остальных взыскателей, права и законные интересы которых затрагиваются оспариваемым постановлением.

Во всех делах данной категории, рассмотренных судьями Арбитражного суда Псковской области в 2016-м, 1 полугодии 2017-го, во исполнение пункта 12 Постановления Верховного Суда РФ № 50 были привлечены Управление ФССП и сторона по исполнительному производству (должник или взыскатель).

Однако по этим делам отсутствует единообразный подход при определении процессуального статуса указанных лиц.

Относительно привлечения к участию в деле стороны по исполнительному производству взыскатель или должник привлечены по всем делам в качестве заинтересованного лица, что соответствует пункту 12 указанного Постановления Пленума ВС РФ, однако в части привлечения к участию в деле территориального органа ФССП России разъяснения Верховного Суда РФ применяются неправильно.

В большинстве случаев Управление ФССП было привлечено в качестве заинтересованного лица.

Между тем, в соответствии с пунктом 12 Постановления Пленума ВС РФ № 50 территориальный орган ФССП России должен быть привлечен в качестве ответчика по таким делам.

В постановлениях Четырнадцатый Арбитражный апелляционный суд подтвердил

правильность привлечения территориальных органов ФССП России в качестве соответчиков по рассматриваемой категории дел, мотивируя такую позицию ссылкой на пункт 12 Постановления Пленума ВС РФ № 50 в корреспонденции с частью 6 статьи 46 Арбитражного процессуального кодекса РФ, где предусмотрено, что в случае, если федеральным законом предусмотрено обязательное участие в деле другого лица в качестве ответчика, а также по делам, вытекающим из административных или иных публичных правоотношений, арбитражный суд первой инстанции по своей инициативе привлекает его к участию в деле в качестве соответчика.

Из изложенного следует сделать вывод, что во избежание нарушений статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса РФ, а именно принятия судом решения о правах и обязанностях лица, не привлеченного к участию в деле, при рассмотрении судьями дел об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя к участию в деле территориальный орган ФССП России должен быть привлечен в качестве соответчика.

В рассмотренных с привлечением третьих лиц делах об оспаривании ненормативных правовых актов государственных внебюджетных фондов (3 дела) оспаривались решения Управления Пенсионного фонда Российской Федерации по Псковской области об отказе в проведении возврата излишне уплаченных сумм страховых взносов; в качестве третьих лиц по этим делам по ходатайству ответчика привлечена соответствующая Межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы РФ по Псковской области.

Ходатайства территориальных органов Управления Пенси-

онного фонда Российской Федерации по Псковской области о привлечении третьих лиц были удовлетворены, поскольку согласно статье 21 Федерального закона от 03.07.2016 № 250-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» с 01.01.2017 за отчетные (расчетные) периоды, истекшие до указанной даты, все решения о возврате излишне уплаченных (взысканных) страховых взносов, пеней и штрафов исполняются налоговым органом.

Выборочный анализ рассмотренных дел данной категории другими арбитражными судами первой инстанции Северо-Западного округа подтвердил единообразный подход к рассмотрению этих дел с привлечением в качестве третьего лица соответствующей налоговой инспекции.

Анализ дел об оспаривании ненормативных правовых актов налоговых органов и действий (бездействия) должностных лиц показал, что из 50 рассмотренных дел данной категории с привлечением третьего лица рассмотрено только 6 дел, что характерно иллюстрирует отсутствие затронутого интереса третьих лиц в принимаемых решениях по данной категории дел.

В рассмотренных 6 делах в качестве третьего лица при обращении в суд было заявителем привлечено Управление Федеральной налоговой службы по Псковской области; мотивация заявителя, по каким основаниям Управление Федеральной налоговой службы по Псковской области привлекается в качестве третьего лица, в принятых решениях отсутствует, сведений, что на обсуждение выносился вопрос о соответствии привлечения к

участию в деле данного третьего лица критериям статьи 51 Арбитражного процессуального кодекса РФ, не имеется.

В постановлении Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса РФ» в разделе «рассмотрение налоговых споров судами» каких-либо процессуальных случаев, когда судам следует рассматривать вопрос о привлечении Управления ФНС РФ при оспаривании конкретного решения налогового органа, не предусмотрено.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ не предусматривает при указанных обстоятельствах негативных процессуальных последствий привлечения третьего лица, тем более если такое лицо участвует в рассмотрении дела, не заявляя об исключении из числа лиц, участвующих в деле.

Вместе с тем, по существу, такой подход не соответствует смыслу положений статьи 51 Арбитражного процессуального кодекса РФ, согласно которой судьям необходимо выяснять возможное влияние будущего судебного акта на права и обязанности третьего лица по отношению к одной из сторон спора.

Анализ рассмотренных с привлечением третьих лиц дел об оспаривании ненормативных актов таможенных органов, об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов субъекта РФ, об оспаривании ненормативных правовых актов органов местного самоуправления не позволил выявить какие-то общие тенденции и, соответственно, проблемные вопросы правоприменения для обобщения судебной практики, поскольку привлечение третьих лиц по этим категориям дел было об-

условлено спецификой рассматриваемых в конкретных делах правоотношений.

По делам об оспаривании ненормативных актов таможенных органов в качестве третьих лиц при обращении с заявлением в суд привлечены организации, на права и обязанности которых непосредственно влияет принятое решение: организация, которая осуществляла декларирование ввезенного товара, поскольку требование об уплате доначисленных таможенных платежей было выставлено, в том числе и таможенному брокеру, организация – таможенный представитель, отвечающий за достоверность сведений о товаре, заявленных им в декларации от имени заявителя. В одном из дел привлечено Южное таможенное управление, поскольку оспариваемое решение Псковской таможни принято на основании материалов камеральной таможенной проверки, проведенной Южным таможенным управлением.

По делам об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов субъекта РФ в качестве третьих лиц также привлекались лица, права и обязанности которых бесспорно могли быть затронуты принятыми по указанным делам судебными актами. По делам об оспаривании решений органов ГИБДД УМВД России по Псковской области об отказе в регистрационных действиях с транспортными средствами, в качестве третьих лиц по инициативе суда привлечены предыдущие собственники спорных транспортных средств; по делу о признании недействительным разрешения Администрации Псковского района на установку рекламной конструкции судом в качестве третьего лица привлечен собственник рекламной конструкции. По данной категории в связи с особенностями рассматриваемых правоотношений дел

в качестве третьих лиц привлекались иные государственные органы. По делу об оспаривании отказа в выдаче лицензии третьим лицом по инициативе суда привлечена лицензионная комиссия, на основании решения которой заявителю отказано в выдаче лицензии; по делу об оспаривании предписания государственного учреждения Псковской области «Великолукское лесничество» третьим лицом суд привлек Государственный комитет Псковской области по природопользованию и охране окружающей среды, в непосредственном ведении которого находится ответчик; по делам об оспаривании предписания Счетной палаты Псковской области при обращении в суд привлечено муниципальное учреждение, на которое были возложены полномочия по осуществлению строительного контроля со стороны заказчика по муниципальному контракту; в деле об оспаривании приказа Государственного комитета Псковской области по здравоохранению об отказе в переоформлении лицензии в качестве третьего лица по инициативе суда был привлечен Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Псковской области, как орган, осуществляющий на территории области контроль в области лицензирования медицинской деятельности.

По делам об оспаривании ненормативных правовых актов органов местного самоуправления в качестве третьих лиц, с учетом особенностей конкретных дел, судом также были привлечены государственные органы. В деле об оспаривании постановления об отмене решений на строительство в качестве третьего лица судом привлечен Государственный комитет Псковской области по охране объектов культурного

наследия, поскольку основанием для издания оспариваемого постановления явилось нарушение законодательства об охране объектов культурного наследия; в делах об оспаривании отказов Псковской городской Думы и Собрания депутатов Порховского района об установлении размера платы за содержание и ремонт жилых помещений третьим лицом привлечено Министерство обороны Российской Федерации, как собственник многоквартирных домов, в отношении которых заявлены требования к ответчикам.

Правовые подходы по делам об обжаловании ненормативных актов антимонопольных органов сформированы в соответствующем постановлении Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30, практика рассмотрения данной категории дел судьями административной коллегии соответствует этим подходам. По делам об оспаривании ненормативных актов налоговых, таможенных и иных государственных органов – требуется оценка конкретных обстоятельств дела применительно к вопросу о том, затрагивает ли оспариваемое решение права других лиц.

В случае оспаривания постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя другая сторона исполнительного производства (взыскатель или должник) подлежит привлечению к участию в деле в качестве заинтересованного лица, что соответствует пункту 12 Постановления Пленума ВС Российской Федерации от 17.11.2015 № 50.

Относительно привлечения к участию в деле территориального органа ФССП России необходимо сформировать единообразное применение соответствующих разъяснений Пленума ВС Российской Федерации, привлекаемая к участию в деле указанный орган в качестве ответчика.