

УДК 347.9

О НЕОБХОДИМОСТИ УНИФИКАЦИИ НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В АРБИТРАЖНОМ И ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ ПО ЗАЩИТЕ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

А. М. Мухина

магистрант кафедры прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел,
Санкт-Петербургский юридический институт (Россия)

e-mail: anutkamukhina@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию актуальных вопросов деятельности прокурора по защите публичных интересов в арбитражном и гражданском процессах. Уделено внимание отдельным вопросам о положении и полномочиях прокурора в гражданском судопроизводстве. Выделены и проанализированы неточности действующего законодательства, отмечены достоинства формулировок соответствующих процессуальных норм.

Keywords: public prosecutor, civil process, arbitration process, public interest, protection.

Annotation. The article is devoted to the investigation of actual issues of the prosecutor's activity on protection of public interests in arbitration and civil proceedings. Attention is paid to certain questions about the position and powers of the prosecutor in civil proceedings. Isolated and analyzed inaccuracies of the current legislation, noted the merits of the wording of the relevant procedural rules.

Ключевые слова: прокурор, гражданский процесс, арбитражный процесс, публичный интерес, защита.

В Российской Федерации наряду с частной собственностью признается и гарантируется собственность публично-правовых образований (государственная и муниципальная собственность). Последняя выступает гарантом стабильности экономической основы осуществления публичной власти, что, в свою очередь, обеспечивает выполнение государственными и муниципальными органами возложенных законом на них функций, а также позволяет решать вопросы государственного и местного значения, исполнять обязательства перед гражданами.

В связи с этим обеспечение законного и эффективного использования и распоряжения государственной и муниципальной собственностью составляет одну из важнейших задач деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Ее выполнение возможно лишь при неукоснительном соблюдении правовых норм в сфере управления государственной и муниципальной собственностью, при этом особая роль в обеспечении законности в сфере управления собственностью публичных образований принадлежит орга-

нам прокуратуры Российской Федерации, что было отмечено В. В. Путиным в выступлении на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в апреле 2017 года [1].

В рамках вышеуказанного направления деятельности в целях защиты публичных интересов прокурор вправе направлять соответствующие заявления в суд, которые, как справедливо отмечается в науке, являются наиболее эффективным средством прокурорского реагирования на выявленные нарушения действующего законодательства пользования и распоряжения государственной и муниципальной собственностью.

Судебная статистика показывает, что в первом полугодии 2017 года арбитражными судами РФ с участием прокурора было рассмотрено 3 392 дела, по 2 608 из них было вынесено решение об удовлетворении требований прокурора, по результатам взыскано 89 982 тыс. руб. А за аналогичный период показатели сводного отчета судов общей юрисдикции составили 169 246, 161 800, 5 182 204 705 руб. соответственно [2].

Такая существенная разница в показателях «активности» деятельности прокуроров по судебной защите публичных интересов в арбитражном процессе по сравнению с гражданским процессом не свидетельствует о меньшем количестве нарушений. Вероятно, такое положение дел вызвано принятием нового Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ), вступившего в силу с 1 сентября 2002 года [2]. Законодатель в нормах действующий АПК РФ существенно сузил объем полномочий прокурора, тем самым снизив эффективность реализации предусмотренных ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ» [3] полномочий по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности в целом.

Кроме того, в 2017 году были изданы новые приказы Генерального прокурора Российской Федерации [5; 6], посвященные вопросам участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводствах.

На наш взгляд, сегодняшняя ситуация заключается в том, что от вида процесса, в котором принимает участие прокурор — гражданский или арбитражный — полностью зависят его положение и полномочия, что является совершенно необоснованным ни правом, ни практикой [6].

Видится целесообразным провести сравнительно-правовой анализ норм, регулирующих деятельность прокурора по защите публичных интересов в гражданском судопроизводстве, тем более что сейчас ведется разработка единого ГПК РФ, где следовало бы учесть все достоинства обоих процессуальных кодексов.

Относительно вопроса о полномочиях, необходимо отметить, что, во-первых, во многом ограниченность возможностей прокурора в арбитражном

процессе обусловлена неудачной формулировкой, содержащейся в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, а именно отсутствием указания на направленность деятельности прокурора — защиту публичных интересов. Поэтому целесообразно изложить указанную норму следующим образом: «1. Прокурор вправе обратиться в защиту публичных интересов в арбитражный суд, в том числе: ...».

Во-вторых, в отличие от ГПК РФ (п. 2 ст. 45) ч. 3 ст. 52 АПК РФ не указывает на исключение для прокурора таких прав и обязанностей истца, как право на заключение мирового соглашения и обязанность по уплате судебных расходов, что является пробелом в арбитражном процессуальном законодательстве.

В-третьих, проблемным вопросом остается несогласованность положений действующего АПК РФ и постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 15 (далее — ПП ВАС № 15) [7], призванного своими положениями устранять неточности и пробелы действующего законодательства. Как известно, обращение к разъяснениям Пленумов высших судебных инстанций Российской Федерации не является обращением к норме права. Например, в АПК РФ нет особых указаний по содержанию заявлений прокурора в отличие от ГПК РФ, в ч. 3 ст. 131 которого сказано, что в предъявляемом прокурором исковом заявлении в защиту публичных интересов «должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов». Такая обязанность в арбитражном процессе усматривается в положениях ПП ВАС РФ № 15 (п. 9). В случае несоблюдения установленных требований арбитражные суды вправе оставлять без движения такие заявления прокурора, а в судебном разбирательстве — прекращать производство по делу или отказывать в удовлетворении требований прокурора.

Так, по делу № А57-21351/2013 прокурор обратился в арбитражный суд с иском о признании отсутствующим права собственности, суд отказал в удовлетворении требований, которые не предусмотрены АПК РФ, хотя из содержания искового заявления усматривается, что действия прокурора направлены на защиту публичных интересов [8].

В продолжение хотелось бы также отметить неправомерные нормотворческие полномочия высших судебных инстанций. Так, в соответствии с п. 3 ПП ВАС РФ № 15 прокурор управомочен на обращение в арбитражный суд, если установит, что оспариваемый акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Однако если при рассмотрении заявления

прокурора арбитражный суд установит, что оно предъявлено в интересах конкретного лица (лиц) (в отношении которого принят оспариваемый акт) суд прекращает производство по делу. В этом случае заинтересованное лицо вправе самостоятельно обратиться в арбитражный суд с заявлением. Похожая ситуация складывается в отношении «нового» полномочия прокурора на обращение в арбитражный суд с требованиями о сносе самовольной постройки на основании ст. 222 ГК РФ или о ликвидации юридического лица на основании ст. 1253 ГК РФ, что не соответствует закрытому перечню дел, которые может инициировать прокурор в порядке ст. 52 АПК РФ.

В-четвертых, в соответствии с п. 11 ПП ВАС РФ № 15 дело, которое возбуждено по заявлению прокурора, может быть окончено мировым соглашением при условии участия в нем всех заинтересованных лиц, в том числе прокурора — точной законодательной регламентации и механизма нет.

Отдельным блоком стоят вопросы о соблюдении прокурором сроков исковой давности при подаче заявлений в суд с целью защиты публичных интересов. В АПК РФ для прокурора не предусмотрено специальных сроков исковой давности при оспаривании сделок, общий срок исковой давности равен трем годам (ч. 1 ст. 181 ГК РФ), а по оспоримым сделкам этот срок равен одному году (ч. 2 ст. 181 ГК РФ). Причем начало течения данных сроков связано с разными обстоятельствами, но важно то, что для прокурора они определяются точно так же, как если бы в суд обращалось само лицо, право которого нарушено.

На деле же прокурор зачастую не располагает данными о нарушениях публичных интересов, так как органы власти и местного самоуправления в силу своей халатности либо умышленно скрывают факты совершения не соответствующих закону сделок. Суды не считают несвоевременное выявление нарушений уважительной причиной пропуска срока исковой давности и отказывают в его восстановлении. Так, по одному из дел в решении суд указал, что судебная защита нарушенных гражданских прав гарантируется в пределах срока исковой давности (ст. 195 ГК РФ), однако прокурором трехгодичный срок был пропущен ввиду позднего выявления незаконной сделки, и отказал в удовлетворении иска [9].

А по ст. 198 АПК РФ установлен 3-месячный срок обращения в суд с данным заявлением, если иное не установлено федеральным законом. Срок следует отсчитывать со дня, когда лицу стало известно о нарушении его прав. В то же время п. 7 ПП ВАС № 15 говорит о том, что срок оспаривания ненормативного правового акта, затрагивающего интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы, начинается со дня издания такого акта. Пропущенный по уважительным причинам срок обращения в суд подлежит

восстановлению судом по ходатайству обратившегося в суд лица, в том числе прокурора. Единственным доказательством уважительности пропуска прокурором срока исковой давности являются факты, что прокурором до истечения установленного срока предпринимались иные меры прокурорского реагирования для устранения выявленного нарушения в досудебном порядке, которые прокурор указывает в ходатайстве о восстановлении пропущенного срока. Однако суд вправе, но не обязан удовлетворить такое ходатайство.

Таким образом, важную роль играет своевременное поступление в прокуратуру информации о нарушениях публичных интересов. Иначе защита публичных интересов, в том числе в арбитражном процессе, не может осуществляться должным образом [11].

В связи с этим также необходимо внести соответствующие изменения в законодательные акты, где нужно предусмотреть особенности течения сроков исковой давности для прокурора.

Представляется, что на сегодняшний момент уже отчетливо назрела необходимость унификации процессуальных норм, регламентирующих участие прокурора в гражданском судопроизводстве в защиту публичных интересов. Это в свою очередь будет выступать возможным способом совершенствования механизма защиты прокурором публичных интересов в гражданском и арбитражном процессах и повлечет повышение эффективности указанной деятельности прокурора. Тем более что совпадение задач, преследуемых органами прокуратуры и судами в Российской Федерации, позволяет найти единое решение по данному вопросу, которое, бесспорно, окажет свое позитивное влияние на общую деятельность по достижению высшей цели — установлению и обеспечению постоянного состояния законности и верховенства права.

Список основных источников

1. Владимир Путин подвел итоги работы органов прокуратуры в 2016 году и обозначил приоритетные задачи на 2017 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54035>. – Дата доступа: 18.03.2018. [Вернуться к статье](#)

2. Отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cdep.ru/>. – Дата доступа: 25.02.2018. [Вернуться к статье](#)

3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : 24 июля 2002 г., № 95-ФЗ : принят Гос. Думой 14 июня 2002 г. : одобрен Советом Федерации 10 июля 2002 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2018. [Вернуться к статье](#)

4. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] : Федер. закон, 17 нояб. 1995 г., № 168-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2018. [Вернуться к статье](#)

5. О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе : приказ Генпрокуратуры России, 7 июля 2017 г., № 473 / Законность. – № 10. – 2017.
[Вернуться к статье](#)

6. Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве : приказ Генпрокуратуры России, 10 июля 2017 г., № 475 / Законность. – № 10. – 2017.
[Вернуться к статье](#)

7. Насонов, Ю. Г. Защита прокурором в суде экономических интересов Российской Федерации и ее субъектов при выявлении фактов, связанных с незаконным отчуждением государственного имущества : пособие / Ю. Г. Насонов [и др.]. – Ген. прокуратура Рос. Федерации ; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015.
[Вернуться к статье](#)

8. О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе [Электронный ресурс] : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федер., 23 марта 2012 г., № 15 // Федеральные арбитражные суды Российской Федерации. – Режим доступа: http://www.arbitr.ru/as/pract/post_plenum/50282.html. – Дата доступа: 03.03.2018.
[Вернуться к статье](#)

9. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.08.2015 г. по делу № А57-21351/2013 [Электронный ресурс] // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ. – Режим доступа: <http://sudact.ru/arbitral/doc/apgFAMg1FB6W/>. – Дата доступа: 03.03.2018.
[Вернуться к статье](#)

10. Решение АС Ивановской области от 6 апреля 2012 г. по делу № А17-9764/2011 [Электронный ресурс] // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ. – Режим доступа: <http://sudact.ru/arbitral/doc/zFF7gd3Iiwrc/>. – Дата доступа: 03.03.2018.
[Вернуться к статье](#)

11. Корнеева, Л. Ж. Проблемы оспаривания прокурором в арбитражном суде сделок, заключенных с нарушением закона, возникающие при применении новой редакции ст. 168 ГК / Л. Ж. Корнеева // Законность. – 2017. – № 1. – С. 37–42.
[Вернуться к статье](#)