

УДК 340

Захаров Илья Евгеньевич

Аспирант,

Академия Генеральной прокуратуры РФ

4435988@mail.ru

Илья Е. Zakharov

graduate student,

Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation,

4435988@mail.ru

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

POWERS OF THE PROSECUTOR IN ARBITRATION

***Аннотация:** в статье рассматривается комплекс полномочий прокурора по участию в арбитражном процессе, проводится анализ нормативной правовой базы и обосновывается необходимость усовершенствования процессуальных норм. Основанием для рекомендаций по корректировке процессуального законодательства служит также объемный анализ судебной практики с участием прокурора в арбитражном процессе, который показывает отсутствие единообразного подхода к рассмотрению подобных дел по причине наличия правового вакуума в делах отдельных категорий, что затрудняет выполнение основной задачи суда – вершить правосудие.*

***Ключевые слова:** полномочия, исковое заявление, прокурор, арбитражный процесс, процессуальное законодательство, федеральный закон.*

***Abstract:** the article considers the complex of powers of the prosecutor to participate in the arbitration process, analyses the regulatory legal framework and justifies the need to improve procedural rules. The basis for the recommendations on the adjustment of procedural legislation is also a voluminous analysis of judicial practice involving the prosecutor in the arbitration process, which shows the lack of a uniform approach to the consideration of such cases.*

***Key words:** powers, statement of claim, prosecutor, arbitration process, procedural law, federal law.*

Правовую основу участия прокурора в арбитражном процессе составляют: Конституция РФ, ФЗ «О прокуратуре РФ», Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее – АПК РФ), Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), федеральные законы РФ, нормативные правовые акты Генеральной прокуратуры РФ, постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ и др.

Согласно п.4 ст.35 ФЗ «О прокуратуре РФ» участие прокурора в арбитражном процессе основано на нормах *процессуального законодательства*, в соответствии с которым прокурор в арбитражном процессе является лицом, участвующим в деле, представляющим публичные интересы, обладающим процессуальными полномочиями истца (ст.40, 52 АПК РФ). Он вправе обратиться в суд с исковым заявлением (заявлением), а также вступить в процесс на любой его стадии в целях обеспечения законности, при этом не являясь участником материально-правового спора.

Основанием для участия прокурора в арбитражном процессе является исковое заявление (заявление), требования к которому указаны в ст.125, 193, 199, 204 и 209 АПК РФ. В случае его несоответствия процессуальным нормам суд имеет право не принять заявление к рассмотрению (ч.1 ст.128 АПК РФ).

Ст. 41 АПК РФ определяет единый комплекс прав и обязанностей для всех участников арбитражного процесса, однако, полномочия прокурора *ограничены*, во-первых, субъектным составом иска(заявления), во-вторых, предметом иска (заявления), с которым прокурор обращается в суд.

Эти ограничения транслирует ч.1 ст.52 АПК РФ. Несмотря на ее исчерпывающий характер, Верховный Суд РФ и Высший арбитражный Суд РФ, руководствуясь результатами анализа судебной практики и очевидностью правового вакуума, приняли ряд хоть и не бесспорных, но обоснованных решений о расширении полномочий прокурора.

Так, в п.1 Постановления Пленума ВАС РФ (далее – ПП ВАС РФ) от 23.03.2012 №15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» судам рекомендовано при определении *полномочий прокурора*, кроме ст.52 АПК РФ, руководствоваться также КоАП РФ с учетом ч.1 ст.202 и ч.1 ст.207 АПК РФ при обращении прокурора в суд с заявлением о привлечении к административной ответственности; статьей 222 ГК РФ в делах о сносе самовольной постройки; статьей 1253 ГК РФ в делах по поводу ликвидации юридического лица в случае неоднократного или грубого нарушения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации.

1. Обращение прокурора в суд с *заявлением о привлечении к административной ответственности* по делам об административных правонарушениях, а также *об оспаривании постановления (решения)* суда либо административного органа регламентировано главой 25 АПК РФ с применением норм КоАП РФ (например, ст.28.4, 30.10, 30.12 и др.), хотя буквально прокурор как участник арбитражного процесса в указанной главе не упоминается.

ВАС РФ рекомендует судам рассматривать обращения прокурора по делам об административных правонарушениях на основании ч.1 ст.202 и ч.1 ст.207 АПК РФ с учетом норм КоАП РФ, поскольку в гл.25 АПК РФ не установлено иное [2, п.1]. Кроме того, в п.15 ПП ВАС РФ от 27.01.2003 №2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ»

указано, что на основании ст.204 АПК РФ со ссылкой на п.2 ст.22 ФЗ «О прокуратуре РФ», а также на ст.28.4 и 28.8 КоАП РФ прокурор города(района) либо его заместитель, а также вышестоящие прокуроры вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о привлечении к административной ответственности с приложением постановления прокурора по делу об административном правонарушении.

В делах об оспаривании постановления (решения) суда либо административного органа правовая база крайне слаба и неоднозначна.

Судебная практика по делам вышеуказанных категорий далека от единообразия и указывает на необходимость корректировки процессуального законодательства в этой части.

2. *Иск о сносе самовольной постройки*, направленный прокурором, судам рекомендовано рассматривать в пункте 1 ПП ВАС РФ №15, однако, данная категория исков отсутствует в ч.1 ст.52 АПК РФ[2]. ВАС РФ рекомендует в качестве правовой базы применять ст.222 ГК РФ, между тем, данная статья не упоминает прокурора как лицо, уполномоченное принимать подобные решения. Кроме того, в том же п. 1 ПП ВАС РФ №15 указано на то, что в соответствии с п.1 ч.1 ст. 150 АПК РФ производство по делу, правовая норма по которому отсутствует в *федеральном законе*, должно быть прекращено, что нередко и происходит в судебной практике.

Как правило, суд в качестве обоснования участия прокурора ссылается либо на ПП ВС РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 №10/22 с формулировкой о том, что прокурор вправе обратиться с иском о сносе самовольной постройки в публичных интересах в соответствии с *федеральным законом*, либо на информационное письмо Президиума ВАС РФ от 9.12.2010 №143 «Об обзоре судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами ст. 222 ГК РФ», где указано, что в случае обращения прокурора с подобным иском суд должен руководствоваться нормами п. 4 ст.27, п.3 ст.35 ФЗ «О прокуратуре РФ», которые также отсылают к *процессуальным нормам*. Каким? Вопрос остается открытым.

Следствием таких правовых коллизий является отсутствие единообразия в судебной практике по данной категории дел. Прокурор зачастую вынужден прибегать к иным способам воздействия, например, путем привлечения к административной ответственности по части 1 ст.9.5 КоАП РФ в связи с отсутствием разрешения на строительство (дело №А04-9619/2016) либо путем признания недействительным разрешения на строительство (дело №2-267/2017) [1]. Очевидно, что для достижения желаемого результата необходимо иск о сносе самовольной постройки включить в ч.1 ст.52 АПК РФ.

3. Прокурор вправе обратиться в суд с *требованием о ликвидации юридического лица* на основании ст.1253 ГК РФ вследствие неоднократного или грубого нарушения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации.

4. *Оспаривание прокурором нормативных правовых актов* (далее – НПА) регламентировано гл.23 АПК РФ и ПП ВС РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». Рассмотрение таких дел относится к компетенции *Суда по интеллектуальным правам*, куда прокурор обращается в соответствии с абз.1 ч.1 ст. 52, ст.53, ч.2 ст. 192, 193, ч.2 ст.195.1 АПК РФ.

Прокурор вправе оспорить НПА об интеллектуальных правах либо акта об интеллектуальных правах, обладающего нормативными свойствами, если такой акт *вступил в силу*. В заявлении должно быть указано, в чем заключается нарушение или угроза оспариваемым актом или его отдельными положениями публичных интересов, а также прав и законных интересов граждан, организаций, иных лиц (п.10 ПП ВС РФ №50). В противном случае Суд оставит заявление без движения (ст.128, п.4 ч.1 ст.129 АПК РФ).

В Суд по интеллектуальным правам вправе обратиться Генеральный прокурор РФ или его заместители, прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур или их заместители.

Несмотря на обширное применение, в федеральном законодательстве отсутствует определение понятия *нормативный правовой акт*. На данный момент суды руководствуются определением, данным в п.2 ПП ВС РФ №50, однако, его необходимо закрепить в федеральном законе.

5. *Оспаривание ненормативных правовых актов, а также решений и действий (бездействия)* государственных, муниципальных и иных органов, организаций либо должностных лиц, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, регламентировано главой 24 АПК РФ.

Полномочиями на обращение в арбитражный суд с соответствующим заявлением прокурора наделяет абз.1 ч.1 ст.52, ч.2 ст.198 АПК РФ в случае, если ненормативный правовой акт, решение, действие (бездействие) не соответствует закону или иному НПА; нарушает права и законные интересы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также незаконно возлагает на них какие-либо обязанности; создает препятствия для осуществления такой деятельности (ч.2 ст.198 АПК РФ).

По делам данной категории согласно п.3 ПП ВАС РФ от 23.03.2012 №15 прокурор вправе обратиться в арбитражный суд исключительно в интересах *неопределенного круга лиц или иных публичных интересов* [2]. В противном случае на основании п.1 ст.150 АПК РФ суд вправе прекратить производство по данному делу. Между тем, в ч.2 ст.198 АПК РФ говорится о том, что прокурор вправе обратиться в суд *в интересах граждан, организаций и иных лиц*. Разница в формулировках вносит разночтение в толкование закона.

Кроме того, в федеральном законе отсутствует понятие *публичный интерес*. Такое определение предлагается в п.75 ПП ВС РФ от 23.06.2015 №25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой ГК РФ» и требует закрепления в федеральном законодательстве.

Оспаривание незаконного акта в интересах конкретного лица либо организации для прокурора допустимо лишь в случае опосредованного нарушения публичных интересов, и прокурор обязан это доказать (дело № А76-23043/2019) [1].

В случае несоответствия ненормативного правового акта федеральному закону или иному НПА, прокурор, на основании абз.2 ч.3 ст.22 ФЗ «Закона о прокуратуре РФ», вправе оспорить данный акт как недействительный в интересах любого субъекта экономической деятельности.

Процессуальный срок подачи заявления составляет три месяца, однако, ч.4 ст.198 АПК РФ содержит указания о начале исчисления такого срока лишь для граждан и организаций. В отношении прокурора судам даны разъяснения в п.7 ПП ВАС РФ №15, согласно которому исчисление срока начинается с момента издания оспариваемого акта. В случае пропуска указанного срока по ходатайству прокурора при наличии уважительной причины срок может быть восстановлен.

6. В соответствии со ст.52 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском *о признании недействительной сделки*, а также *о применении последствий ничтожной сделки*. Важное значение здесь имеет *субъектный состав* сделки, который подробно указан в абз.2 и 3 ч.1 ст.52 АПК РФ. Кроме того, в постановлении Президиума ВАС РФ от 13.11.2008 №10627/08 в комментариях по делу №А75-5602/2007 к субъектному составу добавляется и *муниципальное учреждение*. Суд, ссылаясь на ст.120 ГК РФ и ст.6 Бюджетного кодекса РФ, разъясняет, что «законодатель установил одинаковый правовой статус государственных и муниципальных учреждений, которые финансируются из бюджетов соответствующих уровней» [1].

Прокурор также вправе оспорить сделки в сфере госзакупок в случаях нарушения ФЗ от 05.04.2013 № 44-ФЗ, а также результаты торгов, так как признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги, и применение последствий, предусмотренных ст.167 ГК РФ(п.2 ст.449 ГК РФ)(дело № А33-24159/2019)[1].

Споры по поводу недействительных либо ничтожных сделок регламентированы параграфом 2 главы 9 ГК РФ, а также Верховным Судом РФ даны разъяснения в ПП ВС РФ от 23.06.2015 №25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой ГК РФ».

При обращении в арбитражный суд прокурору необходимо указать в своем заявлении публично-правовое образование, в интересах которого он выступает, и уполномоченный орган, действующий от имени публично-правового образования [2, п.9].

Срок исковой давности зависит от ничтожности либо оспоримости сделки: для ничтожной сделки – 3 года, для оспоримой – 1 год. Начало течения срока исковой давности определяется «таким же образом, как если бы за судебной защитой обращалось само лицо, право которого нарушено» [2, п.8].

Прокурор вправе выдвинуть требования о признании недействительной как оспоримой, так и ничтожной сделки, однако, оспорить последствия недействительной сделки возможно лишь в случае ее ничтожности (абз.3 ст.52 АПК РФ). В п.73 ПП ВС РФ от 23.06.2015 №25 указан перечень ничтожных сделок, установленных законом.

Статья 49 АПК РФ наделяет стороны процесса одинаковыми распорядительными правами. ПП ВАС РФ №15 разъясняет, что прокурор также имеет право: изменить основание или предмет иска (Определение ВС РФ от 10.01.2017 по делу № 308-ЭС16-17778, А32-21323/2015); изменить размер требований; отказаться от иска; заключить мировое соглашение, если имеет место согласие на это всех заинтересованных лиц, включая прокурора.

В случае *отказа от иска прокурора либо истца* рассмотрение дела по существу, инициированного прокурором, может быть продолжено в соответствии с п.4 ст.52 АПК РФ и п.12 ПП ВАС РФ №15.

В случае предъявления *встречного иска* согласно ст. 132 АПК РФ к истцу, интересы которого защищает прокурор в рамках дела, возбужденного по заявлению прокурора, истец будет привлечен судом в качестве ответчика по встречному иску [2, п.13].

Прокурор имеет право оспорить договор, содержащий третейскую оговорку, а также решение, принятое третейским судом, либо возражать против его принудительного исполнения согласно ч. 3 ст.230 АПК РФ, а также п.6 ПП ВАС РФ № 15 по делам, предусмотренным абз.2 и 3 ч.1 ст. 52 АПК РФ в случаях, если затронуты интересы Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, не участвующих в третейском разбирательстве.

В случае оспаривания договора либо отдельного его положения, нарушающего публичные интересы, значение имеет момент заключения третейского соглашения:

1) в случае оспаривания договора, уже содержащего третейскую оговорку, прокурор обязан указать ущерб, который наносит оспариваемый договор *публичным интересам* (иначе, на основании п.5 ч.1 ст.148 АПК РФ, суд вправе оставить заявление прокурора без рассмотрения) [2, п.4];

2) в случае, когда третейское соглашение заключается сторонами после того, как суд начал рассмотрение дела по заявлению прокурора, то процесс будет продолжен, так как прокурор не может быть участником третейского разбирательства [2, п.5].

7. Обращение прокурора с *иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения* регламентировано абз.4 ч.1 ст.52 АПК РФ, ст.301 и 305 ГК РФ, а также ПП

ВС РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (п.32), при условии, что имеет место *фактическое наличие у ответчика истребуемой вещи*. В противном случае иск не будет удовлетворен.

8. Согласно ФЗ от 02.12.1990 № 395–1 «О банках и банковской деятельности» (ст.13) прокурор вправе направить *исковое заявление в суд в отношении юридического лица, осуществляющего банковские операции без лицензии при обязательном ее наличии, о взыскании суммы, полученной путем таких операций, а также штрафа в двукратном размере от этой суммы*.

9. Согласно Закону РФ от 07.07.1993 № 5340 – 1 «О торгово - промышленных палатах в РФ» прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с *требованием о запрете неправомерно используемых словосочетаний «торгово-промышленная палата», «торговая палата» либо «промышленная палата»* (п.3 ст.2), а также потребовать ликвидации торгово-промышленной палаты в случае отсутствия своевременной ее реорганизации или ликвидации вследствие выхода из Торгово-промышленной палаты РФ (п.2 ст.14).

10. Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд первой инстанции с заявлением *о пересмотре судебного акта*, принятого этим же судом, *по новым или вновь открывшимся обстоятельствам* в соответствии с ч.1 ст.310 АПК РФ по основаниям, указанным в ст.311 АПК РФ, а также в соответствии с ПП ВАС РФ от 30.06.2011 № 52 «О применении положений АПК РФ при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам» (Решение суда от 17.10.2018 по делу № А71-11793/2016)[1].

Прокурор как особая процессуальная фигура вправе возбудить дело в «чужих интересах»; вступить в процесс на любой его стадии; обязан обосновать правомерность своего участия в арбитражном процессе; вступая в процесс, инициированный другим лицом, прокурор вправе ознакомиться с материалами дела (Письмо ВАС РФ №С1-7/уп-1270, Генпрокуратуры РФ №8-26-03 от 20.11.2003 «Об организации работы по реализации полномочий прокуроров в арбитражном процессе»); не обязан соблюдать претензионный порядок (ч.5 ст.4 АПК РФ); освобожден от уплаты госпошлины.

Дискуссии по поводу участия прокурора в арбитражном процессе продолжаются, между тем, Консультативный Совет прокуроров европейских стран, проанализировав российское законодательство, а также судебную практику Российской Федерации с участием прокурора, сделал вывод о том, что *положение прокурора в судебном процессе не является исключительным* и при соблюдении закона не угрожает справедливому балансу сторон в процессе (Заключение №3 – 2008 год).

Литература:

[1] Судебные и нормативные акты [электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/>

[2] Постановление Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»//Вестник ВАС РФ, №15, 2012

Bibliography:

[1] Judicial and regulatory acts [electronic resource]//Access mode: <https://sudact.ru/arbitral/>

[2] Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated 23.03.2012 No.15 "On certain issues of participation of the prosecutor in the arbitration process"//Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation, No. 15, 2012