

## ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ВНЕСЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ИСКОВЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ В ЗАЩИТУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ

В. А. Кривцов

*Прокуратура Воронежской области*

Поступила в редакцию 21 января 2016 г.

**Аннотация:** анализируются исторические аспекты участия прокурора в арбитражном процессе, проблема защиты прокурором интересов государства в арбитражном суде. Предлагается расширить перечень оснований для обращения прокурора в арбитражный суд для защиты интересов государства.

**Ключевые слова:** прокурор, основания участия прокурора в арбитражном судопроизводстве, публичные интересы.

**Abstract:** the article analyzes the historical aspects of the Prosecutor's participation in the arbitration process, the protection of public Prosecutor of the state's interests in the arbitration court. It is proposed to expand the list of grounds for appeal of the Prosecutor to the court of arbitration to protect the interests of the state.

**Key words:** Prosecutor, the basis of Prosecutor's participation in arbitration proceedings, the public interest.

Деятельность прокуратуры направлена на обеспечение соблюдения закона и баланса частных и публичных интересов участниками экономических отношений.

Представляется необходимым обратить внимание на понятие «публичные интересы». Это интересы общества, признанные государством и урегулированные правом. Публичный интерес выражает общие ценности, стремления общества, которые признаются государством и обеспечиваются правом, и это служит основной гарантией для существования и развития всего общества в целом.

Публичный интерес – родовое понятие для интересов общественных и государственных. По мнению Е. Абрамовой, публичные интересы характеризуются содержанием и развитием общественных отношений, которые определяют устройство государства и общества как единого организма; обеспечивают целостность и единство государства, общие принципы его устройства и организации, механизм управления социальными процессами, основанный на реализации властных полномочий; составляют сущность каждого общества, касаются всех сфер жизнедеятельности (экономики, политики, культуры и др.); закрепляют единые основы правового статуса членов общества и их взаимосвязей с государством<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая : учеб.-практ. комментарий (постатейный) / под ред. А. П. Сергеева. М., 2010. С. 564.

Действующее арбитражно-процессуальное законодательство обязывает прокуроров защищать интересы граждан и государства в пределах полномочий, предоставленных ст. 52 АПК РФ. Основное содержание данного направления прокурорской деятельности составляет исковая работа, участие в судебных заседаниях и принятие мер к отмене незаконных и необоснованных судебных постановлений.

Однако так было не всегда. История участия прокурора в арбитражном процессе берет свое начало с 1988 г., когда данное право прокурора было впервые закреплено Правилами рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами<sup>2</sup>. Изначально участие прокурора в Госарбитраже заключалось в возможности опротестования им актов органов государственного арбитража, если они противоречили закону, в порядке прокурорского надзора за законностью актов.

Итогом развития и совершенствования арбитражного процессуального законодательства стала возможность участия прокурора в арбитражном процессе как истца с целью защиты интересов государства и общества. С введением в действие первого АПК РФ в 1992 г.<sup>3</sup> прокурор принимал участие в арбитражном процессе по делам об экономических спорах в случаях предъявления им иска в арбитражный суд либо принесения протеста на решение арбитражного суда. В АПК РФ 1995 г.<sup>4</sup> участие прокурора в арбитражном деле сформулировано в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>5</sup>, в котором предусмотрено его право обращения в арбитражный суд с иском в защиту государственных и общественных интересов. Однако законодателем не прописывались условия такого обращения, возможность обращения прокурора с защитой публично-правовых интересов в арбитражный суд не была конкретизирована<sup>6</sup>. Так, в ч. 1 ст. 41 АПК РФ 1995 г. закреплялось положение, согласно которому прокурор не вправе вмешиваться в частноправовые отношения, не соприкасающиеся с публичными интересами и их защитой.

В связи с перечисленными недостатками АПК РФ 1995 г. законодателем полномочия прокуратуры были значительно пересмотрены в

<sup>2</sup> Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами : утв. постановлением Совмина СССР от 5 июня 1980 г. № 440 // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 184.

<sup>3</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : утв. ВС РФ 5 марта 1992 г. № 2447-1 (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 836.

<sup>4</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 5 мая 1995 г. № 70-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 19. Ст. 1709.

<sup>5</sup> О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>6</sup> См.: Белоусова Е. А. Защита публично-правовых интересов в арбитражных судах прокурором // Вестник Поволжского ин-та управления. 2015. № 2(47). С. 59.

новом УПК РФ 2002 г., в котором ст. 52 установлен исчерпывающий перечень возможностей обращения прокурора в арбитражный суд. Это – нарушения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, затрагивающие права и законные интересы граждан, организаций и государства, связанные с принятием незаконных нормативных, ненормативных правовых актов, совершением недействительных (ничтожных) сделок. Но и эта позиция законодателя вызвала обоснованную критику и дискуссии среди ученых. В основном споры возникали по вопросу об основаниях участия прокурора в арбитражном судопроизводстве, а точнее о необходимости их расширения либо ограничения.

Некоторые авторы считают излишним вмешательство прокурора в сферу частноправовых интересов. Так, одни авторы полагают, что в тех случаях, когда прокурор вступает в судебный процесс по поводу оспаривания сделки, которая совершена юридическим лицом с государственным участием, т.е. в уставе которого есть государственная доля, это приводит к тому, что с практической точки зрения прокурор вмешивается в гражданско-правовую сферу, которая основана на принципах диспозитивности и свободы сторон<sup>7</sup>. Другие указывают на то, что участие прокурора в арбитражном процессе должно быть минимизировано, а в принципе исключено вовсе<sup>8</sup>.

Некоторые авторы считают, что участие прокурора в арбитражном процессе не соответствует положениям Конституции РФ. Так, с точки зрения Ф. Б. Байчоровой, осуществление полномочий по исковому заявлению прокурора в арбитражном суде идет вразрез с принципами Конституции РФ, а именно с принципами равенства всех перед судом и законом, диспозитивности и состязательности<sup>9</sup>.

А. Ю. Рожков считает излишней функцию прокуратуры по обеспечению законности, предусмотренную ч. 5 ст. 52 АПК РФ, ссылаясь на примат защиты прокурором публичных интересов и достаточно развитый институт представительства<sup>10</sup>.

Однако большинством авторов высказывается мнение о том, что права прокурора по обращению в арбитражный суд законодателем серьезно ограничены. Данная группа ученых указывает на необходимость расширения полномочий прокурора в арбитражном процессе. Предлагается предоставить прокурору право обращаться в

<sup>7</sup> См., например: *Приходько И. А.* Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе : основные проблемы. СПб., 2005. С. 353.

<sup>8</sup> См.: *Приходько И. А., Пацация М. Ш.* Арбитражный процесс в современной России : актуальные проблемы / науч. ред. Р. Ф. Каллистратова ; предисл. В. Ф. Яковлева. М., 2002. С. 169–172.

<sup>9</sup> См.: *Байчорова Ф. Б.* Полномочия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 9. С. 24.

<sup>10</sup> См.: *Рожков А. Ю.* Необходимость и целесообразность участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе // Вестник Воронеж. ин-та МВД России. 2014. № 2. С. 58.

арбитражный суд в защиту публичных интересов без каких-либо ограничений.

Так, Е. Г. Стрельцова отмечала, что идея арбитражного процесса как процесса равных, спорящих о правоотношениях, возникающих в экономической сфере, в своей лабораторной чистоте, действительно не нуждалась в широких основаниях участия прокурора. Однако реальность показала совсем иное<sup>11</sup>.

По справедливому замечанию О. И. Куленко, норма ч. 1 ст. 52 АПК РФ, введившая ограниченный круг дел, по которым прокуратура может обращаться в арбитражный суд, является не вполне оправданной. Автор делает вывод о том, что законодательное расширение прав прокурора по участию в арбитражном процессе является реальной гарантией судебной защиты каждого<sup>12</sup>.

Многими правоведами указывалось на некое несоответствие частного и публичного интереса в судебных процессах с участием прокуратуры. В связи с этим В. Шобухин предлагал сделать перечень оснований для обращения прокурора в арбитражный суд открытым, предоставив прокурору право по своему усмотрению обращаться в арбитражный суд с иском или заявлением, направленным на защиту публичных интересов<sup>13</sup>.

Сторонники рассматриваемой точки зрения признают важность роли прокурора в судебном процессе для борьбы с нарушением закона в сфере публично-правовых интересов, связанных с экономическими вопросами<sup>14</sup>. Так, В. М. Шерстюк изначально был противником неограниченных полномочий прокурора и высказывался за их ограничение, однако после принятия АПК РФ 2002 г. был вынужден признать неспособность осуществления достаточной степени охраны публично-правовых интересов<sup>15</sup>.

Теоретиками выдвигалось множество вариантов расширения сферы влияния прокурора в арбитражном судопроизводстве. А. Н. Антошин выделил несколько ключевых позиций по данному вопросу. В частности, он предлагал наделить прокуроров полномочиями на обращение в арбитражный суд с исками или заявлениями в защиту экономических интересов государства; расширить права прокурора в

<sup>11</sup> См.: Стрельцова Е. Г. О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе, возникающих в связи с постановлением ВАС РФ от 23 марта 2012 г. № 15 // Законы России : опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 59.

<sup>12</sup> См.: Куленко О. И. Проблемы правозащитной деятельности прокуратуры в российском арбитражном судопроизводстве // Вестник ЧелГУ. 2008. № 22. С. 70–71.

<sup>13</sup> См.: Шобухин В. О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 8. С. 8.

<sup>14</sup> См.: Ефросинин Д. Защита кредитором публичных интересов в арбитражном процессе // Законность. 2002. № 12. С. 40.

<sup>15</sup> См.: Шерстюк В. М. Новые положения третьего Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. М., 2003. С. 67.

арбитражном процессе путем возврата ему права оспаривания противоправных сделок на основании ст. 169 ГК РФ<sup>16</sup>.

Л. Д. Ухова считает неоправданным ограничение полномочий прокурора в арбитражном процессе субъектным составом сделки, когда в результате ее совершения нарушается государственный и общественный интерес. Такие полномочия, по ее мнению, должны распространяться и на сделки, в результате которых публичный интерес нарушается индивидуальными предпринимателями и предприятиями, не имеющими доли участия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований<sup>17</sup>.

Достаточно много предпринималось попыток вернуть прокурора в число участников процессуальных отношений по делам о несостоятельности (банкротстве). Так, Н. С. Ефремов высказывался за восстановление полномочий прокурора на участие в рассмотрении арбитражными судами дел о несостоятельности (банкротстве) государственных и муниципальных унитарных предприятий, юридических лиц, уставной капитал которых содержит долю участия Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований<sup>18</sup>.

А. В. Винницкий, анализируя вопросы публичной собственности, высказывает недоумение по поводу того, что при совершении незаконных сделок госкорпорациями прокурор не вправе применить меры реагирования (за исключением «Внешэкономбанка» – единственной госкорпорации, где сформирован уставный капитал), аналогичные предусмотренным ч. 1 ст. 52 АПК РФ<sup>19</sup>.

В полной мере защитить государственные интересы прокурору по-прежнему препятствовало отсутствие у него полномочий на обращение в суд с иском о признании права собственности Российской Федерации на спорное имущество, об истребовании государственного имущества из чужого незаконного владения, о взыскании неосновательного обогащения в результате неправомерного использования государственного имущества, о взыскании денежных средств в бюджет<sup>20</sup>.

Наконец, в июне 2014 г. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный

<sup>16</sup> См.: Антошин А. Н. Проблемы расширения полномочий прокурора в арбитражном процессе в условиях модернизации // Образование и право. 2011. № 9. С. 206.

<sup>17</sup> См.: Ухова Л. Д. Некоторые проблемы участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе // Вестник Омского ун-та. Серия «Право». 2008. № 3 (16). С. 232.

<sup>18</sup> См.: Ефремов Н. С. О некоторых проблемах правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе // Грамота. 2012. № 3 (17) : в 2 ч. Ч. 1. С. 82.

<sup>19</sup> См.: Винницкий А. В. Публичная собственность. М., 2013. С. 189.

<sup>20</sup> См.: Мальшева Ю. В. Участие прокурора в рассмотрении судами дел по искам (заявлениям), направленным на защиту государственного имущества // Прокурор. 2014. № 2. С. 58.

кодекс Российской Федерации»<sup>21</sup> дополнил перечень оснований обращения прокурора в арбитражный суд, предоставив прокурору возможность вступить в процесс с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения. Дополнения в ст. 52 АПК РФ наделили прокурора полномочиями обращаться с виндикационным иском в арбитражный суд в случаях нарушения интересов Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований.

Именно прокуратура как государственная структура, не имеющая своего ведомственного интереса в защите какой-либо социальной, экономической или иной отрасли, призвана обеспечить соблюдение закона и баланса частных и публичных интересов участниками экономических отношений<sup>22</sup>.

Однако прокурор, по существу, не имеет возможности принимать реальные меры к устранению значительных нарушений в сфере экономической и предпринимательской деятельности, восстановлению нарушенных государственных интересов.

В соответствии с позицией законодателя часть государственных и публичных интересов должны защищать органы государственного контроля и местного самоуправления, но в действительности это не всегда происходит, что обусловлено во многом недостатками правового регулирования, а также субъективными факторами. Эти обстоятельства могли быть устранены путем предоставления прокурору полномочий на предъявление исков о присуждении к исполнению обязанности в натуральном виде (например, о выполнении определенных действий о признании права собственности Российской Федерации на спорное имущество, о взыскании неосновательного обогащения в результате неправомерного использования государственного имущества, о взыскании денежных средств в бюджет). Неоднократно предпринимаемые попытки Генеральной прокуратуры Российской Федерации законодательно расширить полномочия прокурора до настоящего времени остаются во многом безрезультатными.

По моему мнению, последняя редакция АПК РФ не содержит достаточных полномочий для прокурора, которые могли бы обеспечить надлежащее выполнение задач, стоящих перед прокуратурой РФ. Необходимо продолжить обсуждение вопросов, связанных с проблемой определения объема прав и обязанностей прокурора, который выступает в арбитражном суде в защиту государственных интересов. Проблема состоит в том, что хотя АПК РФ 2002 г. и включает прокурора в число самостоятельных лиц, которые участвуют в процессе с правами, предоставленными истцу и ответчику, но ограничивает его полномо-

<sup>21</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3392.

<sup>22</sup> См.: *Воробьев С. Д.* Защита прокурором публичных интересов посредством обращения в арбитражный суд с иском о сносе самовольной постройки // *Законодательство*. 2014. № 9. С. 4.

чия по обращению в арбитражный суд в защиту государственных интересов. Если сравнивать положения ст. 52 действующего АПК РФ последней редакции и аналогичные положения ст. 41 АПК РФ 1995 г., то напрашивается однозначный вывод, что в настоящее время прокурор во многом ограничен в правах по вопросам обращения в арбитражный суд в защиту интересов государства.

Таким образом, предлагаем законодателю внести изменения в ст. 52 АПК РФ 2002 г. и закрепить открытый перечень оснований для участия прокурора в арбитражном процессе в защиту государственных интересов.

*Прокуратура Воронежской области*  
*Кривцов В. А., прокурор отдела по*  
*обеспечению участия прокуроров в*  
*гражданском и арбитражном процессе,*  
*младший советник юстиции*  
*E-mail: Viktorx307xx@rambler.ru*  
*Тел.: 8-920-402-00-76*

*Office of Public Prosecutor of the Voronezh Region*  
*Krivtsov V. A., Prosecutor of the Department for Participation of Public Prosecutors in Civil and Arbitration Process, Junior Counselor of Justice*  
*E-mail: Viktorx307xx@rambler.ru*  
*Tel.: 8-920-402-00-76*