

УДК 347.9

М.Ю. Генералов

*Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего
образования «Университет прокуратуры
Российской Федерации»*

ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ПУБЛИЧНЫХ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

В данной статье рассматривается правовая основа участия прокурора в арбитражном процессе по делам о признании сделок недействительными, применении последствий их недействительности, а так же истребования государственного имущества из чужого незаконного владения. В статье так же анализируется практика Европейского суда по правам человека относительно статуса прокурора в арбитражном процессе. На основе анализа автором были выявлены проблемы, возникающие при рассмотрении судами дел данной категории, а так же пути их решения.

Актуальность защиты прокурорами публичных интересов в свете сложной экономической ситуации и многочисленности выявляемых нарушений не снижается. Так, в сфере экономики в 2016 г. прокуроры выявили 1 191 915 нарушений (рост на 1,2, с [1, с. 87].

В соответствии с пунктами 8.2, 8.3 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» надзор за исполнением законов в области использования и распоряжения государственным имуществом является одним из приоритетных направлений в деятельности органов прокуратуры.

Приказ Генерального прокурора от 07.07.2017 № 473 рассматривает участие прокуроров в арбитражном процессе как действенное средство укрепления законности в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Средствами реагирования прокурора в случае выявления фактов незаконного использования и распоряжения государственным (муниципальным) имуществом является обращение в суд с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Федерации, доля участия муниципальных образований, и о применении последствий недействительности указанной ничтожной сделки, а также обращение прокурора в суд с иском об истребовании государственного (муниципального) имущества из чужого незаконного владения; если нарушение выявлено иным органом государства, прокурор вправе вступить в дело по иску этого органа для дачи заключения (пункты 1, 3, 5 ст. 35, пункты 1, 2 ст. 36 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», части 1, 5 ст. 52 АПК РФ).

В современных условиях изучение особенностей участия прокурора в арбитражном процессе при реализации полномочий по оспариванию незаконных сделок, а также истребованию государственного (муниципального) имущества из чужого незаконного владения имеет большое значение, способствует разрешению проблемных вопросов и достижению необходимой эффективности участия прокуроров в арбитражном процессе.

Необходимо отметить, что за последние пять лет в АПК РФ вносили изменения 31 раз, что приводит к изменению основ и правоприменительной практики участия прокурора в арбитражном процессе.

Обращение прокурора в суд с заявлением об оспаривании сделок, истребовании государственного (муниципального) имущества из

чужого незаконного владения в арбитражном процессе является необходимым продолжением надзора за исполнением законов о государственной (муниципальной) собственности, бюджетного и земельного законодательства, о закупках товаров (услуг) для государственных, муниципальных нужд, оборонно-промышленного комплекса, жилищно-коммунальной отрасли и пр. Однако не каждое нарушение, выявленное прокурорами, будет пресечено в судебном порядке, как исключительная мера обращения с иском (заявлением) в суд целесообразно при невозможности устранить нарушение путем применения актов реагирования.

Законодательство в данной сфере правоотношений имеет межотраслевой характер. В число основных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы обращения в арбитражный суд прокурора в защиту публичных интересов в сфере имущественных отношений, входят ГК РФ (ст. ст. 166 - 181), Федеральные законы от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и др.

В целях обеспечения единообразия судебной практики, а также преодоления пробелов, противоречий и коллизий в правовом регулировании высшими судами Российской Федерации были сформулированы разъяснения по вопросам признания сделок недействительными и применения последствий их недействительности и истребования имущества из чужого незаконного владения (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 16.05.2014 № 28 «О некоторых вопросах, связанных с оспариванием крупных сделок и сделок с заинтересованностью»); относительно вопросов признания

сделок, совершенными государственными органами, недействительными и применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной государственными органами (Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе», Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав») и др.

Однако, результаты анализа действующего законодательства и правоприменительной практики показывают несовершенство действующего регулирования процедуры признания сделок, совершенными государственными органами, незаконными, и процедуры применения последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной государственными органами.

В качестве примера приведем дело, производство по которому было неправомерно прекращено в связи с отсутствием доказательств нарушения интереса публично-правового образования, от лица которого обращается прокурор.

Так, прокурор обратился в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области в защиту государственных и общественных интересов к государственному унитарному предприятию «ТЭК Санкт-Петербурга» и ООО «Жилищник». Определением арбитражного суда к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, привлечен губернатор Санкт-Петербурга для представления интересов Санкт-Петербурга как публично-правового образования. Определением арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 27.11.2012 по делу № А56-29405/2012 производство по делу было прекращено. Суд первой инстанции указал, что заявляя иск, прокурору необходимо было доказать, что оспариваемые им положения договора затрагивают интересы Санкт-Петербурга как публично-правового образования.

Однако, в соответствии с п. 4 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.03.2012 № 15 при обращении прокурора в арбитражный суд по делам, перечисленным в абзацах втором и третьем ч. 1 ст. 52 АПК РФ, если в договоре содержится положение о передаче споров из этого договора на рассмотрение третейского суда, прокурор обязан обосновать, каким образом нарушаются публичные интересы в связи с заключением данной сделки. Абзац второй говорит о том, что арбитражный суд оставляет заявление прокурора без рассмотрения

применительно к пункту 5 ч. 1 ст. 148 АПК РФ, если установит, что оспариваемой сделкой не нарушаются публичные интересы, на которые указывает прокурор в своем обращении.

В рассматриваемом случае судом первой инстанции было неправомерно прекращено производство по заявлению прокурора в связи с тем, что не было учтено, что обязанность доказывания нарушения публичных интересов возлагается на прокурора лишь в тех случаях, когда в договоре содержится положение о передаче споров из этого договора на рассмотрение третейского суда. В данном случае в договоре такого положения не имелось. Поэтому Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.04.2013 по делу № А56-29405/2012 определение суда первой инстанции было отменено, дело было направлено на новое рассмотрение.

В связи с вышесказанным, представляется верным мнение, что нередко судьи рассматривают разъяснения, приведенные в абзаце втором данного пункта, в отрыве от его абзаца первого, в связи с чем неправомерно обязывают прокуроров при обращении в арбитражный суд по делам, перечисленным в абзацах втором и третьем ч. 1 ст. 52 АПК РФ, обосновать, каким образом нарушаются публичные интересы, не только при оспаривании договора, в котором содержится положение о передаче споров из этого договора на рассмотрение третейского суда, но и при предъявлении иска по любой сделке [2, с. 58]. Представляется необходимым закрепление данного положения на законодательном уровне во избежание вынесения судами решений, противоречащих законодательству и сложившейся судебной практике.

Также дискуссионным является вопрос о возможности обращения прокурора в суд с заявлением о признании недействительными сделок, совершенными государственными органами, без требования о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной государственными органами.

Например, решением Арбитражного суда Красноярского края от 23.03.2015 по делу № А32-16617/2014, оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.06.2015 по делу № А32-16617/2014, было отказано в удовлетворении заявления прокурора, так как по данному делу имущество передано предприятию в аренду без проведения торгов и оценки, соглашением сторон договор аренды расторгнут, имущество возвращено администрации, в связи с чем суд посчитал, что сделка не порождает права и обязанности, а применение данного способа защиты не послужит восстановлению нарушенного права. Избранный способ защиты права должен служить непосредственному восстановлению

нарушенного права, а не являться условием для последующего административного преследования либо взыскания убытков.

Однако, впоследствии Постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.09.2015 № Ф08-6329/2015 по делу № 32-16617/2014 судебные акты были отменены, требование прокурора в части признания недействительным договора было удовлетворено. Суд кассационной инстанции указал, что о возможности применения такого способа защиты, как признание недействительными ничтожных сделок, без заявления требования о применении последствий их недействительности высказывался Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в Постановлениях от 27.05.2008 № 4267/08, от 05.04.2011 № 15278/10. При этом отмечено, что целью обращения лица в суд может быть подтверждение судом факта существования или отсутствия правоотношений (иск о признании), к числу которых относится иск о признании недействительной сделки.

Таким образом, при рассмотрении судами исков прокуроров о признании недействительными сделок и заявлений о применении последствий недействительности ничтожной сделки складывается противоположная практика.

Что касается участия прокурора в арбитражном процессе по делам об истребовании государственного (муниципального) имущества из чужого незаконного владения в рамках внедоговорных отношений, то в данной области так же наличествуют проблемы из-за неполноты правового регулирования.

К примеру, в судебной практике возникают проблемы с определением начала течения срока исковой давности по данной категории дел. Так, прокурор в интересах Самарской области в лице Правительства Самарской области обратился в Арбитражный суд Самарской области с исковым заявлением к ЗАО «Арго-Моторс» об истребовании из чужого незаконного владения земельных участков. Решением Арбитражного суда Самарской области от 10.08.2015 по делу № А55-125/2015 исковые требования удовлетворены.

Постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.11.2015 по делу № А55-125/2015 решение суда первой инстанции отменено по причине пропуска срока исковой давности, в удовлетворении исковых требований отказано. Далее, Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 19.02.2016 по делу № А55-125/2015 постановление суда апелляционной инстанции было отменено, оставлено в силе решение суда первой инстанции. Суд кассационной инстанции указал, что при исчислении срока исковой давности суд апелляционной инстанции не принял во внимание, что земельные

участки не выбывали из публичной собственности, при этом оформление документов о правах на участки между гражданами не могут свидетельствовать о том, что указанные лица владели и пользовались земельными участками. С выводом апелляционного суда о том, что сведения, внесенные в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), носят открытый характер, в связи с чем прокурор имел возможность в пределах срока исковой давности получить сведения о государственной регистрации права на спорные объекты, нельзя согласиться, поскольку сама по себе запись в ЕГРП о праве или обременении недвижимого имущества не означает, что со дня ее внесения в государственный реестр лицо знало или должно было знать о нарушении права.

Таким образом, правовое регулирование защиты прокурором публичных интересов в сфере имущественных отношений требует совершенствования и дополнения правилами, выработанными судебной практикой, во избежание неправильного применения норм материального и процессуального права судами и вынесения ими незаконных решений.

В настоящее время высказываются мнения, что прокурор своим появлением в деле способствует нарушению баланса сторон судопроизводства, несоразмерно усиливает ту сторону, в защиту интересов которой прокурор обратился в суд.

Такие споры рассматривались и Европейским Судом по правам человека, по некоторым делам участие прокурора оценивалось как отрицательно в силу названных нами оснований, что расценивается как нарушение пункта 1 статьи 6 Европейской Конвенции по правам человека 1950 г. – «доктрина появления» (Постановление от 15.01.2009 по делу «Меньчинская против России», Постановление от 01.04.2010 по делу «Королев против России»), так и положительно в связи с тем, что прокурор обращался в суд в интересах лиц, которые сами не могут защитить свои права (Постановление от 26.05.2009 по делу «Бацанин против России»).

Отметим, что в Заключении № 3 (2008) Консультативного совета европейских прокуроров для представления Комитету министров Совета Европы «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» в числе задач прокуроров вне уголовно-правовой сферы указаны защита имущества и интересов государства, защита публичных интересов или публичного порядка, гармонизация судебной практики (пункт 25 Заключения).

В пункте 21 Заключения указано, что некоторые полномочия прокурора по инициированию судебного разбирательства ограничены, в

то же время полномочия по защите публичного интереса реализуются как непосредственно (проверкой и актами прокурорского реагирования) и при этом сохраняется возможность обращения прокурора в суд.

В пункте 22 Заключения содержится вывод, что прокурор выступает в качестве стороны по делу, наделен равными правами с другими участниками процесса, его положение не является исключительным. В то же время у прокурора нет права на заключение мирового соглашения, на исключительную апелляцию, инициирование возобновления судебного разбирательства (пункт 23 Заключения).

Принципами реализации полномочий прокурора определены такие, как соблюдение беспристрастности и честности при осуществлении своих действий вне уголовно-правовой сферы;

функции прокуроров выполняются в публичных интересах;

полномочия прокуроров должны точно регулироваться законом;

недопустимо ненадлежащее вмешательство в деятельность органов прокуратуры;

при выполнении задач, не связанных с уголовно-правовой сферой, прокуроры должны иметь такие же права и обязанности, как и любая другая сторона, и не должны пользоваться преимущественным положением в судебном производстве (*равенство сторон*);

действия прокуратуры в интересах общества при защите публичных интересов в неуголовных делах не должны нарушать принципа обязательности вступивших в силу судебных решений (*res judicata*) с некоторыми исключениями, установленными в соответствии с международными обязательствами, включая решения Суда;

должно быть обеспечено право лиц или организаций, участвующих или заинтересованных в рассмотрении гражданско-правовых дел, подать жалобу в отношении действия или бездействия прокуроров (пункт 34 Заключения) и др.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» еще раз обращает внимание, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Федеральным законом от 15.06.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» установлено, что Российская Федерация, выступая за соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу

международного права - принципу добросовестного выполнения международных обязательств.

В связи с этим в ходе нормотворческой деятельности также надлежит оценивать необходимость и формы интеграции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров России в нормативные правовые акты, регулирующие защиту прокурором публичных интересов при оспаривании сделок в арбитражном процессе.

Список использованных источников

1 Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2016 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. – Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации – М., 2017. – 87 с.

2 Малышева Ю.В., Участие прокурора в рассмотрении судами дел по искам (заявлениям), направленным на защиту государственного имущества. // Прокурор – 2014 – № 2. – 58 с.

The article deals with the legal basis of activity of the prosecutor involving claiming the contracts invalid, enforcing the legal consequences of its invalidity and vindication of public property. Also there is an analysis of legal precedents of the European Court of Human Rights about the status of the prosecutor in these cases. The author's analysis identified the problems related to this category of cases and the ways of dealing with these problems.