

## Судебная защита прокурором публичных интересов

Успех судебно-правовой реформы в условиях нестабильной рыночной экономики, неэффективной деятельности органов управления, коррупции государственного аппарата во многом определяется созданием надежного механизма защиты основных конституционных прав граждан и интересов государства.

В любом государстве закон без механизма его реализации, без принуждения к исполнению не может быть эффективен. Одним из таких традиционных для российской правовой системы механизмов была и остается прокуратура, которой во все исторические периоды вверялась защита в суде интересов государства, а также прав и законных интересов граждан, нуждающихся в особой государственной поддержке.

К большому сожалению, в процессуальном законодательстве роль прокурора как публичного представителя, действующего в любом процессе от имени государства, не в полной мере получила законодательное отражение.

Публичный характер деятельности прокурора предполагает, что его полномочия в судах общей юрисдикции и арбитражных судах должны в принципиальных положениях совпадать, поскольку независимо от вида судопроизводства задачи прокурора остаются одинаковыми и в арбитражном, и в гражданском суде, где он защищает государственные и общественные интересы, а равно права и законные интересы лиц, нуждающихся в особой защите.

Между тем, сравнительный анализ норм Арбитражного и Гражданского процессуальных кодексов, демонстрирующих различный подход к полномочиям прокурора, позволяет прийти к выводу о том, что в законодательстве нет определенности в вопросе о целях и задачах участия прокурора в суде.

Вверяя прокурору охрану интересов государства, законодатель предоставил ему право (ст. 45 ГПК) предъявлять любые иски в защиту интересов РФ, ее субъектов, муниципальных образований.

Полномочия же прокурора по защите государственных интересов в сфере экономики ограничены строго определенной категорией споров.



**Ю.Д. Яковлева**

*Начальник отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Нижегородской области, старший советник юстиции, почетный работник прокуратуры*

Вместе с тем, очевидно, что больше всего интересы государства нарушаются именно в сфере экономической и иной предпринимательской деятельности. Вред, причиняемый действиями юридических лиц, несопоставим по последствиям с вредом, причиняемым правонарушениями, приходящимися на долю граждан, особенно в природоохранной, налоговой, бюджетной и иных сферах, обеспечивающих жизнедеятельность государства в целом.

Выявляя многочисленные нарушения, прокурор сегодня чаще всего лишен возможности принять надлежащие меры для их устранения и восстановления нарушенных интересов государства.

Так, ущерб, причиненный незаконной порубкой гражданином леса, он вправе взыскать, в то время как стоимость ущерба, причиненного окружающей среде выбросами предприятий опасных веществ, подрывающими здоровье населения, взыскать не вправе.

Необходимо отметить также непродуманность подхода законодателя и к вопросу об оспаривании прокурором ненормативных правовых актов, где не логично расставлены социальные приоритеты.

Сопоставляя полномочия прокурора в гражданском и арбитражном процессе, нельзя не обратить внимания на то, что в АПК отсутствует норма, предоставляющая прокурору право обращаться в арбитраж-

ный суд с заявлением в защиту интересов Российской Федерации, неопределенного круга лиц.

Создавались значительные проблемы в практической деятельности прокурора в арбитражном суде при оспаривании правовых актов.

Ссылаясь на ст. 198 АПК, ранее суды требовали от прокурора указать конкретных субъектов предпринимательской деятельности, права которых затрагиваются оспариваемым актом.

Доводы прокурора о верховенстве закона, провозглашенном Конституцией Российской Федерации, защите прав государства, неопределенного круга лиц, попадающих в сферу действия незаконного акта, судом со ссылкой на отсутствие в АПК полномочий прокурора по защите неопределенного круга лиц принимались не всегда.

Так, прокурор Нижегородской области обратился в Арбитражный суд Нижегородской области с заявлением о признании недействительным распоряжения администрации Нижнего Новгорода (далее – Администрация) «О сносе объектов, возведенных без правовых оснований».

Заявленное требование было основано на статьях 15, 35 Конституции Российской Федерации, статьях 11, 222 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьях 60, 62, 64 Земельного кодекса Российской Федерации, статьях 2,7 (пунктах 3,4) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и мотивировано тем, что решение о сносе самовольно построенных объектов может принять только суд.

Удовлетворяя заявление прокурора, суд указал, что принятие оспариваемого распоряжения о сносе объектов без соответствующего судебного разбирательства является незаконным, противоречащим статье 35 Конституции РФ.

Решением суда требования прокурора признаны обоснованными.

Апелляционная инстанция своим постановлением отменила решение суда и признала недействительным пункт 2.4 оспариваемого ненормативного акта лишь в части 2-х предпринимателей, привлеченных к участию в деле в суде второй инстанции и доказавших, что их права в сфере экономической и предпринимательской деятельности оспариваемым актом нарушаются.

Не согласившись с вынесенным апелляционной инстанцией постановлением, прокурор обратился в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского окру-

га с кассационной жалобой, в которой просил отменить его.

Изучив материалы дела, доводы кассационной жалобы прокурора, окружной суд пришел к выводу, что оспариваемый ненормативный акт является недействительным полностью, а не в части, как указал суд апелляционной инстанции, так как он не соответствует действующему законодательству Российской Федерации.

Постановлением Федерального арбитражного суда требования прокурора удовлетворены. На примере одного арбитражного дела видна различность позиций судов по данному вопросу.

На сегодняшний день Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в своем постановлении № 15 от 23 марта 2012 года, указал, что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным ненормативного правового акта, если полагает, 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 (абзац первый части 1 статьи 52, часть 2 статьи 198 АПК РФ). Если при рассмотрении заявления прокурора об оспаривании ненормативного правового акта арбитражный суд установит, что оно предъявлено в интересах конкретного лица (лиц), в отношении которого акт принят, суд со ссылкой на пункт 1 статьи 150 АПК РФ прекращает производство по делу об оспаривании ненормативного правового акта.

Общество остро нуждается в реализации прокурором правозащитной функции. Так, о праве прокурора на предъявление в суд заявления о сносе самовольно возведенной постройки суд разъяснил в совместном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 N 10/22 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав». В результате, стало возможным обращение прокурора Нижегородской в Арбитражный суд Нижегородской области с иском к индивидуальному предпринимателю М. об обязанности в двухнедельный срок снести самовольную постройку – двухэтажное здание кафе «Золотой слон» и об освобождении указанного земельного участка, а в случае неисполнения ответчиком решения суда в установленный срок предоставить в соответствии со

статьей 174 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации Министерству государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области право освобождения земельного участка от упомянутого здания за счет ответчика, со взысканием с него всех необходимых расходов.

Требования мотивированы тем, что спорное здание возведено с нарушением норм действующего законодательства без необходимого разрешения на строительство и на земельном участке, не отведенном для такого строительства.

Суд решением от 28.10.2010, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции от 01.03.2011, Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.05.2011, удовлетворил исковые требования. Судебные инстанции пришли к выводу о том, что Прокурор является надлежащими истцом по настоящему делу.

Вместе с тем, в своей повседневной практике прокурор продолжает сталкиваться с определенными процессуальными проблемами.

Так, он вправе оспорить в арбитражном суде противоречащие закону сделки, стороной которых являются публично-правовые образования. В то же время, предъявить требования о надлежащем исполнении тех же обязательств прокурор права лишен.

Противоречия процессуального законодательства, определяющего статус прокурора, нередко усугубляются практикой его применения.

Обратившись в суд в интересах государства с иском о признании сделки, совершенной с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности (ст. 169 ГК), сделки, совершенной под влиянием злонамеренного соглашения представителя одной стороны с другой, прокурор правомерно указывает в качестве ответчиков обе стороны сделки, выступая при этом истцом.

Суды же, ссылаясь на требования АПК, полагают, что в деле непременно должен участвовать материальный истец – уполномоченный орган, действующий от имени публично-правового образования. Статус прокурора в этом случае определяется как истца процессуального, уполномоченный орган выступает в качестве же материального истца.

Как правило, подобные сделки совершаются при наличии коррупционного фактора, с целью посягательства на финансовые средства государства, уклонения от уплаты налогов и сборов, а также при преднамеренном банкротстве, когда имущество умышленно скрывают, чтобы не удовлетворять тре-

бования кредиторов, не выплачивать зарплату работникам, не погашать обязательства по налогам и сборам.

Что происходит далее, вряд ли необходимо комментировать. Представитель так называемого материального истца отказывается от иска, заявляя, что интересы публично-правового образования не нарушены, а это в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 150 АПК влечет прекращение производства по делу. Нарушение государственных интересов, как и прямое нарушение закона, судом во внимание принимается не всегда.

В этой связи представляется исключительно актуальным законопроект о внесении изменений и дополнений в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, дополнении ее следующим содержанием: «Прокурор вправе обратиться в Арбитражный суд в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и экономической деятельности, а также иных публичных интересов, в том числе, в защиту интересов неопределенного круга лиц в указанной сфере».

Хотелось бы, чтоб созданная судебно-прокурорская практика способствовала положительному рассмотрению данного законопроекта в Государственной Думе РФ.

Далее, ГПК РФ в отличие от АПК РФ, пусть и не детально, но определяет процессуальное положение прокурора, вступившего в процесс, как представителя именно публичных, государственных интересов. Это следует из положений ст. 164 ГПК РФ, устанавливающей, что суд при объявлении состава суда и лиц, участвующих в деле, сообщает, кто участвует в деле в качестве прокурора, и ряда других статей, определяющих порядок дачи объяснения, выступления прокурора в прениях и с заключением, отражения заключения прокурора в протоколе судебного заседания. В АПК подобных положений нет, поэтому зачастую суды определяют прокурора, вступившего в процесс, как третье лицо на стороне истца или ответчика без самостоятельных требований, ссылаясь при этом на положения ч. 5 ст. 52 АПК, которой предусмотрено, что прокурор, вступивший в процесс, наделяется процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле.

Тем самым положение прокурора уравнивается с положением стороны в процессе, несмотря на то, что целью вступления прокурора в арбитражный процесс является соблюдение законности. Такая цель не присуща ни одной из сторон арбитражного процесса.

Является актуальным изложение части 5 ст.52 АПК РФ в следующей редакции: «По делам, указанным в настоящей статье, прокурор вступает в арбитражный процесс на любой его стадии в целях обеспечения законности и дает заключение. Определение суда об отказе в удовлетворении заявления прокурора о вступлении в арбитражный процесс может быть обжаловано. Согласия лиц, участвующих в деле, на вступление прокурора в арбитражный процесс, не требуется. Прокурор имеет право задавать вопросы участникам арбитражного процесса, заявлять ходатайства, предъявлять суду имеющиеся доказательства, пользоваться иными процессуаль-

ными правами и нести процессуальные обязанности лица, участвующего в деле».

Введение данной нормы способствовало бы реализации интересов государства.

У прокурора нет и не может быть иных целей и задач в гражданском и арбитражном процессе, кроме восстановления нарушенных публичных интересов.

Именно такой подход необходим при определении его процессуальных полномочий. Тем более, что и перед судами в соответствии со ст. 2 ГПК РФ, ст. 2 АПК РФ, стоят те же задачи укрепления законности и правопорядка в нашей стране. ■