

Место прокурора в системе обеспечения баланса интересов государства, общества, хозяйствующих субъектов и прав граждан в арбитражном судопроизводстве

Аннотация. Предметом исследования является ретроспектива законодательства, регулирующего вопросы обеспечения участия прокурора в арбитражном судопроизводстве. Исследуются предпосылки формирования норм законодательства о прокуратуре Российской Федерации. Автором рассмотрены вопросы расширения объема полномочий прокурора в данной сфере на современном этапе развития органов прокуратуры. На основе анализа последних изменений действующего законодательства, а также законопроектов, внесенных на рассмотрение в Государственную Думу, показана необходимость системного подхода к формированию норм, регулирующих участие прокурора в арбитражном судопроизводстве. Обращается внимание на противоречивый характер позиции Верховного Суда РФ относительно возможности вступления прокурора в арбитражное дело о банкротстве физического лица с целью дачи заключения. Обосновывается необходимость закрепления за прокурором в арбитражном судопроизводстве статуса представителя интересов государства и общества.

Ключевые слова: прокурор, полномочия прокурора, поправки к Конституции, законопроект, заключение прокурора, инициатива суда, представитель интересов государства.



Евгений Викторович КОЛЕСНИКОВ,

преподаватель кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), адвокат Адвокатской палаты Московской области

evkolesnikov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.91.3.089-096

E. V. KOLESNIKOV,

lecturer of the Department of organization of judicial and prosecutorial investigative activities of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Lawyer of the Moscow region Chamber of advocates

evkolesnikov@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The Place of the Prosecutor in the System of Ensuring the Balance of Interests of the State, Society, Economic Entities and the Rights of Citizens in Arbitration Proceedings

Abstract. The subject of the study is a retrospective of the legislation regulating the issues of ensuring the participation of the prosecutor in arbitration proceedings. The prerequisites for the formation of the norms of the legislation on the Prosecutor's Office of the Russian Federation are investigated. The author considers the issues of expanding the scope of powers of the prosecutor in this area at the present stage of development of the prosecutor's

© Е. В. Колесников, 2022

office. Based on the analysis of recent changes in the current legislation, as well as bills submitted for consideration to the State Duma, the need for a systematic approach to the formation of norms governing the participation of the prosecutor in arbitration proceedings is shown. Attention is drawn to the controversial nature of the position of the Supreme Court of the Russian Federation regarding the possibility of a prosecutor joining an arbitration case on the bankruptcy of an individual in order to give an opinion. The necessity of fixing the status of a representative of the interests of the state and society for the prosecutor in arbitration proceedings is substantiated.

Keywords: *prosecutor, powers of the prosecutor, amendments to the Constitution, draft law, prosecutor's conclusion, initiative of the court, representative of the interests of the state.*

Вопрос о статусе прокурора в арбитражном судопроизводстве, его роли в системе обеспечения баланса интересов государства, общества, хозяйствующих субъектов и прав граждан при рассмотрении арбитражных дел давно является предметом обсуждения в научной среде¹.

Следует отметить, что в начале 2000-х гг. законодатель, стремясь угодить главенствующей в тот период точке зрения, расценивающей участие прокурора в любом судопроизводстве, кроме уголовного, как юридический атавизм², существенно ограничил полномочия прокурора в рамках арбитражного судопроизводства. Однако дальнейший практический опыт работы прокурора в новых условиях явился лучшим показателем «эффективности» подобных изменений.

Полагаем, что ключевыми моментами изменения ситуации можно считать поправки в ст. 129 Конституции, внесенные в 2014 г. и 2020 г., наметившие дальнейшее развитие органов прокуратуры, обозначившие их ключевые функции.

Т. А. Васильева подчеркивает, что «изменения конституционных положений могут быть обусловлены целым рядом причин: серьезными социальными и экономическими трансформациями; сменой системы ценностей в обществе; неожиданными и нежелательными институциональными изменениями; кумулятивным эффектом решений, принятых органами законодательной, исполнительной и судебной власти»³.

¹ См., например: *Кряжков А. А.* Роль прокурора в защите публичных интересов в арбитражном суде : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000 ; *Отческая Т. И.* Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства: по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11. Рязань, 2003 ; *Ковалев А. А.* Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004 ; *Ефремов Н. С.* Правовое регулирование участия прокурора в арбитражном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013.

² *Похмелкин В. В.* Участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел — юридический атавизм // *Российская юстиция.* 2001. № 5. С. 6.

³ *Васильева Т. А.* Изменение конституции: современные тенденции // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).* 2019. № 9. С. 83.

Следует отметить, что, по нашему мнению, в части полномочий прокурора на современном этапе существует обратная зависимость. Изменения положений ст. 129 Конституции РФ вызывает кумулятивный эффект решений, которые впоследствии принимаются законодательной и судебной ветвями власти как относительно полномочий прокурора в целом, так и в отношении полномочий прокурора в арбитражном судопроизводстве в частности.

После внесения в феврале 2014 г. поправок в ст. 129 Конституции РФ последовали поправки в июле 2014 г. в ст. 52 АПК РФ в части наделения прокурора полномочиями на предъявление виндикационного иска.

Есть основания полагать, что поправки в ст. 129 Конституции РФ, внесенные в 2020 г., вызвали дальнейший интерес законодательной и судебной власти к вопросу о статусе прокурора в арбитражном судопроизводстве, актуализировали данный вопрос. Последние тенденции изменений действующего законодательства РФ, очевидно, указывают на тенденцию расширения полномочий прокурора в данной сфере.

В частности, поправками, введенными Федеральным законом от 01.07.2021 № 282-ФЗ, прокурору предоставлены дополнительные полномочия на предъявление исков о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением требований законодательства в сфере государственного оборонного заказа, а также законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям в результате нарушения законодательства в сфере государственного оборонного заказа, а также законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд⁴.

В декабре 2021 г. необходимость расширения полномочий прокурора в арбитражном судопроизводстве была признана Верховным Судом РФ. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23 декабря 2021 г. № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции»⁵ предусмотрено право вступления прокурора в арбитражное судопроизводство по делам о банкротстве физических лиц.

Согласно п. 34 данного постановления арбитражный суд вправе привлечь прокурора для дачи заключения по делу о несостоятельности (банкротстве) граждан в случае, если в рамках этого дела затрагиваются жилищные права граждан (в том числе несовершеннолетних). Тем самым по аналогии закона в арбитражном судопроизводстве применена норма гражданско-процессуального законодательства РФ, регулирующая сходные отношения.

Вместе с тем следует отметить, что приведенная позиция Верховного Суда РФ, с одной стороны, отвечает запросам общества на дополнительные средства обеспечения прав и законных интересов граждан при рассмотрении арбитражными

⁴ Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СПС «КонсультантПлюс».



судами дел о банкротстве, но с другой — предложенный вариант, по нашему мнению, способен привести к противоречию между предлагаемым и действующим статусами прокурора в арбитражном судопроизводстве.

Представляется, что такая конструкция нежизнеспособна. Уместно вспомнить позицию Е. В. Васьковского, который критически оценивал правотворческую деятельность Правительствующего сената, отмечая, что «Сенат не раз уклонялся от истинного смысла законов, с целью приспособить их к потребностям жизни. Несомненно, что в этих случаях он выходил за пределы своей компетенции и под видом толкования законов изменял и исправлял их, присваивая себе в известной мере законодательную функцию.

Несомненно также, что это явление нежелательное, так как оно нарушает принцип отделения судебной власти от законодательной и предписанную судебными уставами систему толкования и применения законов. Но нужно добавить, что вместе с тем это явление представляет собою естественное следствие отсталости законодательства и вялой деятельности органов законодательной власти. Когда законы устарели и не соответствуют изменившимся потребностям жизни и когда законодательный аппарат действует недостаточно интенсивно, тогда судам приходится делать одно из двух: либо, строго придерживаясь истинного смысла законов и постановляя несправедливые и нецелесообразные решения, тормозить развитие гражданского оборота, либо изменять законы, приспособляя их к потребностям жизни»⁶.

Д. А. Туманов отмечает, что «к сожалению, в действительности судебные органы (в том числе самого высокого уровня) по различным причинам далеко не всегда справляются с высокой миссией корректировки законодательства, что порой приводит к тому, что некачественные законы дополняются не несущими какой-либо пользы обществу позициями судов»⁷.

Полностью соглашаемся с приведенной позицией ученых и отмечаем, что восполнение выявленного Верховным Судом РФ пробела в правовом регулировании должно опираться не только на юридическую технику законодателя, но и на юридическую технику правоприменителя. Так, в частности, в исследованном примере не совсем понятно, как будет применена на практике аналогия закона с заключением прокурора, поскольку в рамках гражданского судопроизводства прокурор обладает особыми полномочиями — дает заключение при окончании рассмотрения дела по существу и перед переходом к судебным прениям (ст. 189 ГПК РФ), тогда как ч. 1 ст. 164 АПК РФ не предусматривает такого полномочия.

Любое лицо, участвующее в деле (в том числе и прокурор), вправе дополнить материалы дела. Дополнение материалов дела прокурором в такой ситуации в форме заключения может рассматриваться либо как объяснение лица, участвующего в деле (ч. 1 ст. 162 АПК РФ), либо как его заявление (ч. 1 ст. 41 АПК РФ).

⁶ *Васьковский Е. В.* Правотворческая деятельность новых судов в сфере процесса и права гражданского // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 3. С. 197—198.

⁷ *Туманов Д. А.* О понимании общественного интереса Е. В. Васьковским и о значении его воззрений по этому вопросу для современного права и процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 3. С. 163.

В любом из этих случаев право прокурора будет ограничено требованиями о своевременности подачи заключения в арбитражный суд (ч. 5 ст. 159 АПК РФ), а также правом других лиц, участвующих в деле, на ознакомление с заключением прокурора и представление своих возражений. Исходя из этого предлагаемая Верховным Судом РФ аналогия закона, по нашему мнению, не может быть реализована без существенного изменения статуса прокурора в арбитражном судопроизводстве и без нарушения принципа состязательности и равноправия сторон.

Вместе с тем полагаем, что тенденции на расширение полномочий прокурора в арбитражном судопроизводстве усиливаются.

На весеннюю сессию Государственной Думы РФ 2022 г. внесен на рассмотрение новый законопроект № 1192314-7, которым предлагается ч. 1 ст. 52 АПК РФ дополнить полномочиями на обращение в арбитражный суд с исками о признании недействительными сделок, совершенных в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством РФ, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством РФ о таможенном регулировании, и о применении последствий недействительности таких сделок⁸.

Аналогичные изменения предлагается внести и в ч. 5 ст. 52 АПК РФ, предусмотрев права прокурора на вступление в дело по данной категории дел, в том числе при рассмотрении арбитражным судом заявления о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда, заявления о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений, с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что являющийся предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством⁹.

Считаем, что существенным моментом законопроекта № 1192314-7 является предлагаемое положение о возможности вступления прокурора в дело не только по своей инициативе, но и по инициативе суда, что уже давно обсуждалось в научной среде.

Вместе с тем, по нашему мнению, изменения должны носить системный характер, а не встраивать текущие интересы в действующую, далеко не идеальную, систему норм, регулиующую полномочия прокурора в арбитражном судопроизводстве. Если тенденция не изменится, то в ближайшие годы ст. 52 АПК РФ способна стать самой объемной среди всех статей Кодекса.

В такой ситуации законодателю следовало бы применять бланкетный способ изложения, поскольку уже внесенные изменения и предлагаемые поправки

⁸ Законопроект № 1192314-7 «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (о расширении полномочий прокурора) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1192314-7> (дата обращения: 22 января 2022 г.).

⁹ Законопроект № 1192314-7.



в законопроекте фактически повторяют положения отраслевого законодательства. Как отмечал С. С. Алексеев, «бланкетное изложение позволяет не только устранить ненужные повторения, но и обеспечить стабильность правового регулирования при изменении законодательства (правил)»¹⁰.

Однако даже использование бланкетной нормы не способно, по нашему мнению, существенным образом поменять ситуацию. Необходимо изменить сам подход к статусу прокурора в арбитражном судопроизводстве и законодательно признать последнего представителем государства.

Следует согласиться с мнением А. А. Ковалева, который предлагает «определить статус прокурора как представителя государства, поскольку у него есть самостоятельный интерес в деле, вытекающий из целей, задач, а также обязанностей органов прокуратуры по обеспечению исполнения законов на территории Российской Федерации»¹¹.

Уместно также привести в качестве примера зарубежный опыт. В частности, к такому же пониманию места прокурора пришли в 2017 г. в Казахстане, отразив в новом Законе Республики Казахстан «О прокуратуре», что прокуратура от имени государства представляет интересы государства в суде¹².

Полагаем, что в рамках всех трех существующих процессуальных форм участия прокурора в арбитражном судопроизводстве прокурор является представителем государства: и обращаясь в суд с иском, и вступая в дело, начатое другим лицом, и даже участвуя в арбитражном деле в качестве заинтересованного лица при обжаловании субъектом предпринимательской деятельности актов прокурорского реагирования.

При этом власть прокурора, его полномочия в арбитражном судопроизводстве носят в большей степени компенсаторный характер, создающий должный баланс между, с одной стороны, вмешательством в хозяйственную деятельность субъектов, а с другой — бездействием контрольной власти, причиняющим ущерб государству и обществу. Соответствующие положения имеются в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры РФ.

В частности, например, в п. 13 приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», где прокурорам предписывается при внесении актов реагирования оценивать возможные негативные последствия исполнения своих требований, при этом имеется в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством¹³.

¹⁰ Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. 2-е изд. М., 2009. С. 496.

¹¹ Ковалев А. А. Статус прокурора в арбитражном процессе // Право и экономика. 2020. № 6. С. 76.

¹² Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. № 81-VI «О прокуратуре» // СПС «Эди-лет».

¹³ Приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // СПС «КонсультантПлюс».

Современная наука разделяет данную позицию. Так, Т. И. Отческая отмечает, что «участие прокурора в арбитражном процессе является специфической формой государственного влияния на хозяйственную деятельность, главным образом с позиции соблюдения правовых установлений как субъектами предпринимательства, так и органами государственного управления и контроля в экономической сфере»¹⁴.

По мнению Е. Р. Ергашева, «принцип ограниченного участия прокурора в арбитражном процессе обуславливает целый ряд правовых норм, пронизывает их содержание, предопределяя их сущность. Поскольку указанное основополагающее начало отражается в ряде немаловажных правовых норм, регулирующих аспекты участия прокурора в арбитражном судопроизводстве, предопределяя содержание данных норм, следовательно, оно присуще прокурорскому надзорно-охранительному праву и должно быть закреплено в действующем законодательстве о прокуратуре»¹⁵.

О. В. Боброва полагает необходимым в ст. 52 АПК РФ «отказаться от указания категорий дел, по которым прокурор вправе обратиться в суд, а критерием такого обращения указать имущество, вовлеченное в оборот, а также субъектный состав спорных правоотношений, как это определено в действующей редакции, при этом во главу причин обращения прокурора поставить защиту гарантированных Конституцией РФ интересов всех участников экономических правоотношений»¹⁶.

Высказанные точки зрения, на наш взгляд, являются обоснованными, а некоторые отличия в них обусловлены спецификой существующих подходов к рассмотрению проблем определения места прокурора в современном в арбитражном судопроизводстве.

Подводя итог изложенному, отметим, что, по нашему мнению, реформирование процессуального законодательства, касающегося объема полномочий прокурора в арбитражном судопроизводстве, должно происходить с учетом положений законодательства о прокуратуре, о целях, задачах и основных направлениях ее деятельности. Однако процессу законодательной регламентации должна обязательно предшествовать теоретическая разработка этой сложной проблемы. Унификация норм позволит прокурору более гармонично, эффективно и сбалансированно использовать свои полномочия в арбитражном судопроизводстве.

¹⁴ Отческая Т. И. Процессуальные аспекты участия прокурора в арбитражном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2. С. 125.

¹⁵ Ергашев Е. Р. Принцип ограниченного участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 2. С. 17.

¹⁶ Боброва О. В. Некоторые вопросы конституционно-правового статуса прокурора в арбитражном суде и недостатки правовой регламентации // Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе : сб. материалов круглого стола (Москва, 26 октября 2018 г.) / под общ. ред. Н. В. Субановой ; сост. и науч. ред. М. В. Маматов, О. В. Боброва ; Ун-т прокуратуры РФ. М., 2019. С. 13.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Общая теория права : учебник. — 2-е изд. — М., 2009.
2. *Боброва О. В.* Некоторые вопросы конституционно-правового статуса прокурора в арбитражном суде и недостатки правовой регламентации // Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе : сборник материалов круглого стола (Москва, 26 октября 2018 г.) / под общ. ред. Н. В. Субановой ; сост. и науч. ред. М. В. Маматов, О. В. Боброва. — М., 2019. — С. 6—14.
3. *Васильева Т. А.* Изменение конституции: современные тенденции // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9. — С. 80—86.
4. *Васьковский Е. В.* Правотворческая деятельность новых судов в сфере процесса и права гражданского // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 3. — С. 172—199.
5. *Ергашев Е. Р.* Принцип ограниченного участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел // Арбитражный и гражданский процесс. — 2007. — № 2. — С. 12—17.
6. *Ковалев А. А.* Статус прокурора в арбитражном процессе // Право и экономика. — 2020. — № 6. — С. 74—82.
7. *Отческая Т. И.* Процессуальные аспекты участия прокурора в арбитражном процессе // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 2. — С. 122—131.
8. *Похмелкин В. В.* Участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел — юридический атавизм // Российская юстиция. — 2001. — № 5.
9. *Туманов Д. А.* О понимании общественного интереса Е. В. Васьковским и о значении его воззрений по этому вопросу для современного права и процесса. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 3. — С. 160—171.