

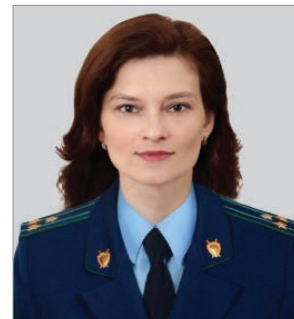
Участие органов прокуратуры в рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании актов прокурорского реагирования: проблемы правоприменения

Аннотация. В статье анализируются проблемы правоприменительной практики по делам, связанным с оспариванием актов прокурорского реагирования. Автор приводит сведения о показателях применения актов прокурорского реагирования, указывающие на значимость данных правовых средств органов прокуратуры, а также фактах признания судами их незаконными.

На основе анализа результатов рассмотрения арбитражными судами дел указанной категории приводятся основные причины признания актов прокурорского реагирования незаконными. В статье рассматривается вопрос о наличии или отсутствии необходимости в каждом случае внесения акта прокурорского реагирования проводить проверку и принимать соответствующее решение. Поднимается проблема определения наличия или отсутствия факта вмешательства органов прокуратуры в административно-хозяйственную деятельность юридического лица как основания для признания соответствующего акта прокурорского реагирования незаконным.

Автор приходит к выводу о необходимости внесения изменений в федеральное законодательство, регламентирующее проведение прокурорских проверок, а также указывает на актуальность в настоящее время разьяснения ряда вопросов в соответствующем постановлении Пленума Верховного Суда РФ.

Ключевые слова: акты прокурорского реагирования, вмешательство в хозяйственную деятельность, прокурорские проверки, арбитражный суд.



**Мария Николаевна
МИРОШНИЧЕНКО,**

старший помощник
Московского
межрегионального
транспортного прокурора
по обеспечению участия
прокуроров в гражданском
и арбитражном процессе,
кандидат юридических наук
mips81@mail.ru
107140, Россия, г. Москва,
ул. Краснопрудная, д. 22Б

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.118.6.173-179

Maria N. MIROSHNICHENKO,

Senior Assistant to the Moscow Interregional Transport Prosecutor for Ensuring the participation of Prosecutors in civil and arbitration proceedings, Cand. Sci. (Law)
mips81@mail.ru

22B, ul. Krasnoprudnaya, Moscow, Russia, 107140

Participation of the Prosecutor's Office in the Consideration by Arbitration Courts of Cases Challenging acts of Prosecutorial Response: Problems of Law Enforcement

Abstract. The article analyzes the problems of law enforcement practice in cases related to challenging acts of prosecutorial response. The author provides information on the indicators of the application of acts of prosecutorial

© Мирошниченко М. Н., 2024

response, indicating the importance of these legal means of the prosecutor's office, as well as the facts of their recognition by the courts as illegal. Based on the analysis of the results of the consideration of cases of this category by arbitration courts, the main reasons for recognizing acts of prosecutorial response as illegal are given. The article considers the question of whether or not it is necessary in each case to make an act of prosecutorial response to carry out an inspection, and to make an appropriate decision about it. The problem of determining the presence or absence of the fact of interference by the prosecutor's office in the administrative and economic activities of a legal entity as a basis for recognizing the relevant act of prosecutorial response as illegal is raised.

The author comes to the conclusion that it is necessary to amend the federal legislation regulating the conduct of prosecutorial inspections, and also points out the relevance of clarifying a number of issues in the relevant resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation.

Keywords: *acts of prosecutorial response, interference in business activities, prosecutorial inspections, arbitration court.*

В целях устранения нарушений требований законодательства органы прокуратуры Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре)¹ наделены достаточно широкими полномочиями, в том числе в части применения актов прокурорского реагирования.

Акты прокурорского реагирования являются важнейшим средством реализации полномочий прокурора. Будучи облеченными в правовую форму, они направлены на устранение нарушений закона, выявленных прокурором в ходе проверок².

На значимость данных правовых средств органов прокуратуры указывают и цифровые показатели их применения. Так, в 2023 г. органами прокуратуры выявлено 4,3 млн нарушений. В целях их устранения принесено свыше 438 тыс. протестов, по которым отменено более 416 тыс. незаконных правовых актов, внесено более 1 млн представлений об устранении нарушений закона, к дисциплинарной ответственности привлечено свыше 800 тыс. человек, объявлено почти 118 тыс. предостережений о недопустимости нарушения закона³.

Результаты реализации актов прокурорского реагирования указывают на их высокую эффективность для защиты прав и законных интересов граждан и государства.

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

² См.: Авагимова Ю. А. Понятие акта прокурорского реагирования через его сущность // Уголовное право и процесс. 2017. № 2. С. 64—66 ; Ергашев Е. Р., Корешникова Н. Р. Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения закона. Екатеринбург, 2010.

³ Выборочные данные из статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН за 2022 г. (утв. приказом Генерального прокурора РФ от 21.02.2022 № 98).

Вместе с тем порой сами акты прокурорского реагирования становятся предметом судебного контроля в связи с их оспариванием. Практика показывает, что в целом процент удовлетворенных судами требований об оспаривании актов прокурорского реагирования остается небольшим, что в целом свидетельствует об их обоснованности. Так, в 2023 г. судами всех инстанций рассмотрено 801 дело об оспаривании актов прокурорского реагирования, по которым в удовлетворении 456 заявлений отказано, прекращено производство по 251 делу, 91 требование удовлетворено (11,3 % от числа рассмотренных), что даже несколько меньше показателей 2022 г. (удовлетворено 107 заявлений из 874 рассмотренных, или 12,2 %)⁴.

Основаниями для признания актов прокурорского реагирования незаконными стали недостаточное качество их составления, нарушения порядка проведения прокурорских проверок. К примеру, в Арбитражный суд Липецкой области обратился Управление имущественных и земельных отношений Липецкой области с заявлением о признании незаконным представления прокуратуры Правобережного района г. Липецка об устранении нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности.

Основанием для внесения представления послужило выявленное органами прокуратуры нарушение в части неосуществления АО «Липецкие автобусные линии» своевременной оплаты индивидуальному предпринимателю Л. по договору за оказание услуг по перевозке пассажиров. Поскольку учредителем указанного акционерного общества со 100 % акций в уставном капитале является Управление имущественных и земельных отношений Липецкой области, представление внесено прокуратурой в адрес данного органа.

Суд первой инстанции, с которым согласилась апелляционная инстанция, отказал в удовлетворении заявленных требований, указав, что представление прокурора не обладает силой принудительного исполнения, не устанавливает для заявителя никаких запретов и ограничений (дело № А36-8335/2022). Арбитражным судом Центрального округа 23.08.2023 состоявшиеся судебные постановления отменены, заявленные требования удовлетворены. Суд кассационной инстанции пришел к выводу, что руководитель Управления имущественных и земельных отношений Липецкой области не является лицом, полномочным устранить выявленные прокуратурой нарушения, АО «Липецкие автобусные линии» является самостоятельным юридическим лицом, руководство текущей деятельностью которого осуществляет его генеральный директор. При таких обстоятельствах оспариваемое представление нарушает права и законные интересы заявителя.

Представительство и защита интересов органов прокуратуры в делах этой категории осуществляется в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 15.03.2018 № 144⁵.

Акты прокурорского реагирования в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, как правило, оспариваются в арбитражные суды, где

⁴ Выборочные данные из статистических отчетов «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН за 2022 г.

⁵ Приказ Генерального прокурора РФ от 15.03.2018 № 144 «Об организации работы по обеспечению представительства и защите интересов органов и организаций прокуратуры Российской Федерации в судах» // СПС «КонсультантПлюс».



рассматриваются по правилам гл. 24 АПК РФ путем предъявления заявления в порядке ч. 1 ст. 198 АПК РФ.

Поскольку в силу ч. 5 ст. 200 АПК РФ обязанность по доказыванию соответствия оспариваемого акта прокурорского реагирования требованиям федерального законодательства возложена на прокурора, работникам прокуратуры при участии в этих делах следует уделять дополнительное внимание вопросам обеспечения представления суду обосновывающих свою позицию доказательств.

Практика показывает, что обжалование актов прокурорского реагирования в большинстве случаев связано с вопросами проведения прокурорских проверок. При этом важно учитывать, что законодательно закрепленная возможность оспаривания актов прокурорского реагирования также является гарантией соблюдения прав проверяемых и иных лиц.

Кроме того, результаты рассмотрения арбитражными судами дел этой категории непосредственно влияют на надзорную деятельность органов прокуратуры, поскольку являются основанием для ее корректировки с точки зрения наличия установленных судом нарушений.

В этой связи Генеральным прокурором РФ в приказе от 27.05.2021 № 265⁶ на прокуроров возложены обязанности в 3-дневный срок сообщать специальным донесением о фактах удовлетворения таких требований к органам прокуратуры (п. 1.7).

Изложенное указывает на особую актуальность проблем правоприменительного характера при оспаривании актов прокурорского реагирования. Одним из проблемных вопросов в данной сфере является вопрос о наличии или отсутствии необходимости в каждом случае внесения акта прокурорского реагирования проводить проверку и принимать соответствующее решение. Не всегда судебная практика по этому вопросу складывается однозначно.

Так, Арбитражный суд Ярославской области, рассмотрев заявление ООО «Центр экспертиз проектной документации» пришел к выводу о незаконности представления прокуратуры города Ярославля. Удовлетворяя требования заявителя, суд указал, что нарушение, которое послужило основанием для внесения представления, прокуратурой было выявлено в ходе проверки в отношении другого юридического лица при отсутствии решения о проведении в отношении него проверки, а также соблюдения порядка ее проведения. Состоявшееся решение обжаловано прокуратурой в суд апелляционной инстанции с указанием на то, что фактически проверка в отношении заявителя не проводилась, нарушения выявлены прокуратурой из открытых источников. Однако суд апелляционной инстанции с прокуратурой не согласился, оставив решение суда без изменения. Арбитражным судом Волго-Вятского округа 17.10.2019 судебные постановления по данному делу оставлены также без изменения (дело № А82-13504/2018).

В то же время в некоторых случаях суды принимали иные решения при подобных обстоятельствах. Так, в Арбитражный суд Кемеровской области обратилось ООО «РегионЭнергоТранс» с заявлением к прокуратуре Кемеровской области — Кузбасса о признании незаконным представления.

⁶ Приказ Генерального прокурора РФ от 27.05.2021 № 265 «О порядке представления специальных донесений и иной обязательной информации» // СПС «КонсультантПлюс».

Из материалов дела следует, что прокуратурой в рамках рассмотрения поступивших обращений осуществлен осмотр ряда земельных участков, в ходе которого установлено, что заявителем организованы контрольно-пропускные пункты не только на принадлежавшем данному обществу земельном участке, но и на земельных участках, принадлежащих Российской Федерации, в связи с чем неправомерно ограничен доступ к этим участкам собственнику и арендатору. В связи с этим прокуратурой в адрес руководителя общества внесено представление. В удовлетворении требований заявителя судом отказано. При этом суд указал, что орган прокуратуры сам определяет порядок разрешений обращений. Закон о прокуратуре не ограничивает полномочия прокурора, в том числе по внесению представления, необходимостью проведения проверки в случае сбора информации из открытых источников. Судами апелляционной и кассационной инстанции решение оставлено без изменения (дело № А27-16820/2021).

К такому же выводу пришел Арбитражный суд Республики Башкортостан по делу № 18АП-1751/2021, рассмотрев заявление арбитражного управляющего Т. о признании незаконным представления прокурора об устранении нарушений законодательства о несостоятельности (банкротстве). По мнению заявителя, прокуратурой был нарушен порядок проведения проверки, поскольку решение о ее проведении не выносилось. Вместе с тем указанное нарушение прокуратурой было выявлено по результатам мониторинга информационных систем общего пользования в сети Интернет, т.е. из открытых источников. При таких обстоятельствах в удовлетворении заявленных требований суд отказал. Апелляционной инстанцией решение оставлено без изменения.

С учетом положений п. 2, 3 ст. 21 Закона о прокуратуре, где указывается, в каком случае проведение проверки является необходимым, представляется обоснованной изложенная по последним двум делам позиция судов. Однако проведенный анализ практики правоприменения по делам этой категории показывает, что все же имеется необходимость в Законе о прокуратуре прямо закрепить возможность применения актов прокурорского реагирования без вынесения решения о проведении проверки, если эти нарушения выявлены из открытых источников⁷.

Другим проблемным вопросом в сфере правоприменения продолжает оставаться вопрос об определении наличия факта вмешательства органов прокуратуры в административно-хозяйственную деятельность юридического лица как основания для признания соответствующего акта прокурорского реагирования незаконным. Обращаясь в суды с такими требованиями, заявители, как правило, ссылаются на п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре, п. 8.4 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195⁸, в соответствии с положениями которых указанное является недопустимым.

К примеру, решением Арбитражного суда Приморского края, оставленным без изменения апелляционной инстанцией, было признано незаконным

⁷ *Мирошниченко М. Н.* Представительство и защита интересов органов и организаций прокуратуры Российской Федерации в судах : монография. М., 2024. С. 155—156.

⁸ Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // СПС «КонсультантПлюс».



представление Уссурийской городской прокуратуры в адрес ООО «Радострой» об устранении нарушений федерального законодательства при строительстве многоквартирных домов. По мнению суда, прокуратура при внесении представления вмешалась в хозяйственную деятельность двух коммерческих организаций, ООО «Радострой» и АО «КРЖС», поскольку выявленные нарушения касались неисполнения заявителем условий заключенного между указанными организациями договора купли-продажи по передаче АО «КРЖС» жилых помещений в многоквартирном доме, что указывает на ненадлежащее исполнение гражданско-правовых обязательств. При этом между указанными сторонами имелся гражданско-правовой спор о возложении обязанности на ООО «Радострой» поставить объект на государственный кадастровый учет, исполнить обязательство по его передаче.

Вместе с тем судом кассационной инстанции 11.04.2023 судебные акты по этому делу были отменены, в удовлетворении требований заявителя отказано. Арбитражный суд Дальневосточного округа в постановлении указал, что сам факт проведения прокурорской проверки вмешательством в хозяйственную деятельность не является. В рамках своих полномочий прокурором выявлены нарушения в социально значимой сфере. При этом представление прокурора, являясь мерой прокурорского реагирования, имеет целью устранение нарушений прежде всего в добровольном порядке и без указания на то, какие конкретно действия необходимо совершить, оно не предreshает гражданско-правовой спор между сторонами. При таких обстоятельствах оспариваемое представление не нарушает права заявителя (дело № А51-10744/2022).

Подобным образом суд вынес решение по другому делу об оспаривании представления прокурора. Так, ООО «Энергопромсбыт» обратилось в Арбитражный суд г. Москвы об оспаривании представления Московской межрегиональной транспортной прокуратуры, полагая, что прокурор вмешался в его хозяйственную деятельность. В ходе рассмотрения дела установлено, что указанные нарушения заключались в условиях договоров на поставку в части применении уровня напряжения при расчете за электроэнергию, противоречащих законодательству. Данные нарушения повлекли повышенную оплату за поставленный товар и причинили ущерб ОАО «РЖД». При таких обстоятельствах суд пришел к выводу об отсутствии факта вмешательства прокурора в хозяйственную деятельность и нарушения прав заявителя. В удовлетворении заявления суд отказал. С ним согласились вышестоящие судебные инстанции (дело № А40 — 254199/22-147-1083).

Однако имеется и другая судебная практика по арбитражным делам об оспаривании актов прокурорского реагирования. Так, АО «Пермский региональный оператор ТКО» обратилось в арбитражный суд, оспаривая представления прокуратуры края. Указанное представление внесено прокуратурой в адрес заявителя по результатам проверки по обращению ООО «Горнозаводский комбинат благоустройства», в ходе которой установлено, что АО «Пермский региональный оператор ТКО» нарушены условия заключенного между вышеуказанными обществами договора на оказание услуг по транспортировке твердых коммунальных отходов на территории края в части сроков и порядка оплаты.

Суд пришел к выводу, что у прокуратуры отсутствовали основания для внесения представления, поскольку в нем не приведены обстоятельства, указывающие на нарушение законодательства о закупках, так как в данном случае между

сторонами договора имеется гражданско-правовой спор, порядок разрешения которого определен в условиях договора. Внося представление, прокурор подменил как внесудебный, так судебный порядок разрешения спора, что является недопустимым вмешательством в хозяйственную деятельность субъектов гражданских правоотношений. Решение суда оставлено без изменения судами вышестоящих инстанций (дело № А50-15563/2022).

Приведенная судебная практика по арбитражным делам указывает, что в целом суды приходят к выводу, что представления прокуроров со ссылками на нарушенные нормы законодательства и меры, которые следует принять для их устранения, не являются вмешательством в хозяйственную деятельность юридических лиц⁹. Однако внесение акта прокурорского реагирования при нарушениях договорных обязательств между хозяйствующими субъектами и отсутствии указания в акте на нарушенные нормы действующего законодательства может быть расценено судом как вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность, т.е. основанием для признания такого акта незаконным.

В то же время при похожих обстоятельствах судебная практика по арбитражным делам складывается не всегда однозначно. Не утихают также споры в этой части среди ученых и практиков. В связи с этим полагаем актуальным разъяснить в соответствующем постановлении Пленума Верховного Суда РФ вопросы определения наличия или отсутствия факта вмешательства органов прокуратуры в административно-хозяйственную деятельность юридических лиц при внесении актов прокурорского реагирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авагимова Ю. А.* Понятие акта прокурорского реагирования через его сущность // Уголовное право и процесс. — 2017. — № 2.
2. *Ергашев Е. Р., Корешникова Н. Р.* Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения закона. — Екатеринбург, 2010.
3. *Мирошниченко М. Н.* Представительство и защита интересов органов и организаций прокуратуры Российской Федерации в судах : монография. — М., 2024.
4. *Мирошниченко М. Н.* Участие органов прокуратуры в рассмотрении судами дел об оспаривании актов прокурорского реагирования: проблемы правоприменения в части определения наличия вмешательства прокуратуры в хозяйственную деятельность // Арбитражный и гражданский процесс. — 2003. — № 9.

⁹ *Мирошниченко М. Н.* Участие органов прокуратуры в рассмотрении судами дел об оспаривании актов прокурорского реагирования: проблемы правоприменения в части определения наличия вмешательства прокуратуры в хозяйственную деятельность // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 9. С. 16.

