

Ефремов Николай Сергеевич

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА
В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ**

12.00.15 -гражданский процесс; арбитражный процесс

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Савельева Татьяна Алексеевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет», профессор кафедры
гражданского процессуального и
предпринимательского права
Трещева Евгения Александровна

кандидат юридических наук, Арбитражный
суд Тамбовской области, судья
Подгрудкова Оксана Валерьевна

Ведущая организация: ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский
федеральный университет»
(юридический институт)

Защита состоится «21» июня 2013 года в 13:00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.03 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан « ____ .» _____ 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Вавилин Евгений Валерьевич

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Глубокие и коренные по своей сути политические и социально-экономические преобразования начала XXI века обусловили серьезное изменение роли и значения многих сфер деятельности российского государства. В связи с этим меняются цели и задачи органов государственной власти, в том числе, суда и прокуратуры.

Институт участия прокурора в арбитражном процессе традиционно рассматривается как форма государственного влияния на соблюдение законности, предупреждение и устранение правонарушений в экономической сфере. Реализуя определенные в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ приоритетные цели единства и укрепления законности, прокуратура самостоятельно, а также во взаимодействии с судом осуществляет важную правозащитную функцию. Статистические данные свидетельствуют, что количество дел, рассмотренных с участием прокурора в арбитражных судах, неуклонно повышается. Так в первой половине 2012 года их количество составило 10 399 и по сравнению с аналогичным периодом 2011 года увеличилось почти на 10%.²

Между тем курс государства в сфере законодательства о судопроизводстве в арбитражных судах после принятия АПК 2002 года вплоть до недавнего времени был направлен на ограничение полномочий прокурора в рамках экономического оборота, в том числе, и по защите публичных интересов.

Резкий диссонанс между полномочиями прокурора по осуществлению общего надзора за исполнением законов в экономической сфере и возможностью защиты прокурором интересов государства и общества в судебном порядке послужил основой для дальнейшего реформирования института участия прокурора в законодательстве о судопроизводстве в арбитражных судах, результатом которого явилось принятие Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе».³ Однако этот документ не только не урегулировал спорные моменты правового регулирования участия прокурора при рассмотрении экономических споров, но и дал толчок к оживлению дискуссии о формах и основаниях участия

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366 (Далее – Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»).

² См.: Справка основных показателей работы арбитражных судов Российской Федерации в первом полугодии 2011-2012 г.г. URL:<http://www.arbitr.ru/> (дата обращения: 23.09.2012)

³ См.: Вестник ВАС РФ. 2012. № 5. (далее по тексту - Постановление Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15).

прокурора в цивилистическом процессе, пределах вмешательства в частноправовые отношения хозяйствующих субъектов при разбирательстве гражданских дел и т.д.

Широко обсуждаемые в юридической науке концептуальные положения развития гражданского законодательства, изменения в законодательстве о судопроизводстве в арбитражных судах, правовые позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам участия прокурора в арбитражном процессе позволяют сделать вывод о необходимости оптимизации механизма правового регулирования участия прокурора в арбитражном судопроизводстве, приведения его в соответствие с новыми экономическими и правовыми реалиями.

Выбор темы диссертационного исследования обусловлен также недостаточной научной разработкой таких ключевых моментов института участия прокурора в арбитражном процессе, как принципы, правоспособность, компетенция, характер юридического интереса. Не подвергалась научному анализу и проблема влияния юрисдикционного ресурса Европейского суда по правам человека на институт участия прокурора в правосудии по гражданским делам, в том числе, в сфере экономического правосудия.

Данные обстоятельства является очевидным свидетельством актуальности и своевременности исследования проблем участия прокурора в арбитражном процессе.

Степень разработанности темы исследования. Рассмотрению теоретико-правовых основ взаимоотношений прокуратуры и судебной власти в юридической науке посвящены труды таких ученых, как: В.Г. Бессарабов, С.Г. Буянский, Р.Р. Вахитова, Н.Т. Ведерников, И.В. Велиев, В.И. Власов, Е.В. Волколупов, В.И. Джамбулатов, С.П. Желтобрюхов, Д.О. Ильинский, Н.И. Костенко, Н.В. Мельников, Л.В. Потапова, В.В. Росинский, К.Ф. Скворцов и др.

Некоторые аспекты тематики диссертационного исследования затрагивались представителями науки гражданского процессуального права. Общие вопросы участия прокурора в гражданском процессе были предметом диссертационного исследования Н.Г. Меркни – 1974 г., Г.Л. Осокиной – 1980 г., А.Г. Евшина – 1989 г., А.А. Титовой – 2001 г., И.В. Заболоцкой – 2001 г., Т.Н. Масловой – 2002 г., И.К. Севастьяник – 2004 г., А.А. Сергиенко – 2005 г., М.В. Гадиятовой – 2005 г., А.Л. Иванова – 2009 г.

Защите прокурором прав неопределенного круга лиц и публичных интересов в гражданском процессе посвящено диссертационное исследование Е.М. Артамоновой – 2004 г., историко-правовым аспектам развития законодательства об участии прокурора развитию законодательства –

В.Р. Аликова – 2004 г. На монографическом уровне проблемы участия прокурора в гражданском процессе были освещены в трудах В.Н. Аргунова, А.А.Власова, И.Д. Алиевой.

Развитие учения об участии прокурора в арбитражном судопроизводстве было продолжено в трудах А.Б. Карлина – 1997 г., А.А. Ковалева – 2004 г. Комплексное исследование проблем защиты публичных интересов в гражданском и арбитражном процессе было проведено в кандидатских диссертациях А.В. Кряжкова – 2000 г., Л.Ю. Егоровой – 2006 г. Особо следует отметить докторскую диссертацию Л.В. Тумановой, посвященной защите публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве – 2002 г. При разработке темы автор использовал творческое наследие диссертационного исследования на соискание ученой степени доктора юридических наук Т.И. Отческой, посвященного защите экономических интересов Российского государства – 2006 г. В ряду последних можно отметить исследование Е.А. Анаевой статуса прокурора, как субъекта юридического процесса – 2011 г.

Учитывая стремительно изменяющуюся экономическую действительность, усложнение правовой природы материальных правоотношений, реформирование процессуального законодательства Российской Федерации, достигнутый уровень научной разработки темы не может считаться совершенным.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является всестороннее изучение проблемы правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессуальном праве; разработка научно-обоснованных предложений по совершенствованию процессуального законодательства и практики его применения в этой части.

Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих **задач**:

а) обосновать необходимость формирования концепции участия прокурора в арбитражном процессе, нацеленной на обеспечение баланса полномочий органов власти и прокуратуры, публичных и частных интересов, интересов государства и общества;

б) определить основные начала (принципы) участия прокурора в арбитражном процессе и особенности их реализации в сфере экономического правосудия;

в) сформулировать и раскрыть содержание процессуальной правоспособности прокурора;

г) обосновать правила подведомственности арбитражному суду дел, требующих участие прокурора;

д) смоделировать формы участия прокурора в современном арбитражном процессе;

е) выявить тенденции развития законодательства о судопроизводстве в арбитражных судах и выработать ряд практических рекомендаций, направленных на совершенствование действующего законодательства.

Объектом исследования выступают урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся при осуществлении правосудия в сфере экономической деятельности с участием прокурора.

Предметом исследования являются нормы законодательства о судопроизводстве в арбитражных судах и различных отраслей материального права, регламентирующие институт участия прокурора в арбитражном процессе; общетеоретические и отраслевые труды ученых по исследуемой проблематике; постановления и определения Конституционного Суда РФ, официальное толкование норм права Высшим Арбитражным Судом РФ; судебная практика (опубликованная и неопубликованная) арбитражных судов, прецедентная практика Европейского Суда по правам человека.

Методологическую основу исследования составляет общенаучный диалектико–материалистический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы: описание, сравнение, моделирование, анализ, синтез, обобщение, системный подход, метод установления причинных связей, статистический метод. В целях обеспечения достоверности диссертационного исследования применялись специальные методы, характерные для юридических исследований: формально–юридический, метод правового моделирования, метод анализа и обобщения судебной практики и статистики. Для формулирования рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства использовался теоретико-прогностический метод.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют: Конституция РФ, действующее законодательство о судопроизводстве в арбитражных судах, гражданское процессуальное, гражданское законодательство, законодательство о прокуратуре РФ, другие источники российского права, документы международно-правового характера, относящиеся к теме исследования

В контексте историко-правового генезиса участия прокурора в цивилистическом процессе исследованы ранее действовавшие правовые акты СССР и РСФСР, регламентирующие участие прокурора в гражданском судопроизводстве.

Эмпирической основой диссертационного исследования выступают судебные акты высших органов конституционной и арбитражной юрисдикции, результаты научного анализа судебной практики различных

арбитражных апелляционных судов с участием прокурора, федеральных арбитражных судов округов за 2008 – 2012 г., итоги законопроектной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания, Правительства РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам участия прокурора в сфере экономического правосудия, а также прецеденты Европейского Суда по права человека.

Теоретическая основа исследования. Специфика исследуемой проблемы предполагает необходимость обобщения научных исследований ученых различных сфер знаний, так или иначе посвященных выбранной теме, которые и послужили теоретической базой проведения диссертационной работы:

– труды по арбитражному и гражданскому процессуальному праву: Т.Е. Абовой, Д.Б. Абушенко, И.Д. Алиевой, Е.М. Артамоновой, С.Ф. Афанасьева, А.Т. Боннера, Л.А. Ванеевой, М.А. Викут, А.А. Власова, А.Ф. Воронова, Р.Е. Гукасяна, М.А. Гурвича, А.М. Гребенцова, Т.А. Григорьевой, Л.А. Грось, Л.Ю. Егоровой, П.Ф. Елисейкина, Н.Н. Ефремовой, А.Н. Ермакова, С.А. Ивановой, Г.А. Жилина, В.М. Жуйкова, А.А. Демичева, А.А. Добровольского, С.К. Загайновой, И.М. Зайцева, Н.Б. Зейдера, И.Ю. Захарьящевой, Р.Ф. Каллистратовой, А.А. Ковалева, А.Ф. Клейнмана, А.Ф. Козлова, Н.В. Коршунова, А.А. Мельникова, С.В. Моисеева, Э.М. Мурадян, С.В. Никитина, В.С. Тадевосяна, Л.В. Тумановой, Т.И. Отческой, И.А. Приходько, Е.Г. Пушкар, И.В. Решетниковой, М.А. Рожковой, Т.В. Сахновой, М.К. Треушниковой, Л.В. Тумановой, Г.Л. Осокиной, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота, Д.А. Фурсова, В.М. Шерстюка, М.С. Шакарян, В.Ф. Яковлева, В.В. Яркова и др.

– работы по общей теории права и отраслевым юридическим наукам, в частности, конституционному, административному и гражданскому праву: Е.А. Анаевой, М.В. Баглая, О.А. Беляевой, М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, В.П. Грибанова, О.В. Гутникова, Л.В. Лазарева, А.А. Кирилловых, В.М. Манохина, А.А. Павлушиной, Е.А. Суханова, Ю.А. Тихомирова, Н.Д. Шестаковой, И.Е. Фарбера, А.В. Фроловой.

– труды ученых по прокурорскому надзору: В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, С.Г. Буянского, Р.Р. Вахитовой, И.В. Велиева, А.Ю. Винокурова, В.И. Власова, В.К. Звирбуль, Е.Р. Ергашева, О.Н. Ильинского, А.Н. Ларькова, Д.А. Мадякина, А.В. Паламарчук, В.В. Росинского, Э.Б. Хатова, С.В. Якушевой и др.

– труды дореволюционных процессуалистов и теоретиков права: Е.В. Васьковского, С.А. Муромцева, В.А. Рязановского и др.

Научная новизна исследования заключается в комплексном изучении и анализе проблем правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе, проведенных на базе новейшего арбитражного процессуального (с учетом правовых позиций Высшего Арбитражного Суда РФ 2012 года по вопросам участия прокурора) и материального права, в том числе, концептуальных положений развития гражданского законодательства.

Впервые в отечественной науке процессуального права сформулировано понятие принципов участия прокурора в арбитражном процессе и обозначен их состав; рассмотрены проблемные аспекты процессуальной правоспособности, юридической заинтересованности прокурора, сформулированы правила подведомственности дел, требующих процессуального вмешательства прокурора при рассмотрении дел в арбитражном процессе в современный период.

На защиту выносятся основные положения и выводы, конкретизирующие новизну проведенного исследования:

1. Реформы в области правового и государственного строительства в сочетании с изменениями в материальном праве являются предпосылками функциональной реорганизации прокурорской системы, а также ее важной процессуальной составляющей – форм и средств реагирования прокурора на нарушения законности в сфере экономического оборота. Выявленные автором исторические этапы развития отечественного законодательства о судопроизводстве в арбитражных судах, регулирующего участие прокурора в арбитражном процессе, свидетельствуют о заинтересованности государства и общества в расширении правовых возможностей прокурора по защите публичных интересов в сфере хозяйственной юрисдикции.

2. С учетом влияния опыта европейских тенденций развития института прокуратуры и практики российского правосудия обосновывается целесообразность конструирования системы принципов участия прокурора в арбитражном процессе.

Принципы участия прокурора в арбитражном процессе - это исходные начала и руководящие положения, которые прямо или косвенно закреплены в нормах законодательства о судопроизводстве в арбитражных судах, о прокуратуре в Российской Федерации, иных федеральных законах, а также нормах международного права и определяют выбор форм и средств участия прокурора в арбитражном процессе, детерминируя тем самым выполнение правозащитной функции прокуратуры и задач судопроизводства в арбитражных судах. Автор предлагает выделить следующие принципы участия прокурора: принцип законности; принцип публичности; принцип

защиты государственных интересов; принцип исключительности; принцип специального назначения.

3. Условием наделения прокурора процессуальной правоспособностью является закрепленная в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», законодательстве о судопроизводстве в арбитражных судах, других федеральных законах и нормативных правовых актах, Постановлениях Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, приказах Генеральной прокуратуры РФ, компетенция, являющаяся выражением государственных функций и наделяющая прокурора правом на обращение в арбитражный суд, участие в рассмотрении дел арбитражными судами и обжалование судебных актов.

4. Доказывается, что предпосылкой права на обращение в арбитражный суд прокурора является юридический интерес, как объективная категория, аккумулирующая в себе наличие предусмотренного законом права на обращение в арбитражный суд и юридического факта нарушения (оспаривания) прав и законных интересов неопределенного круга лиц, либо иных публичных интересов.

5. Обосновывается нецелесообразность ограничения участия прокурора по делам об оспаривании ненормативных актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия исключительно необходимостью защиты интересов неопределенного круга лиц. Процессуальный интерес прокурора по названным категориям дел обусловлен спецификой его государственной функции в сфере соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности от неправомερных действий органов публичной власти.

6. Утверждается, что основным критерием, определяющим право обращения прокурора в суд с иском о юридической несостоятельности сделок с экономически противоправным содержанием, должен являться не субъектный состав участников сделки, как это предусмотрено в действующем АПК РФ, а объект посягательства – публичный интерес – интерес публично-правовых образований, как субъектов государственной (муниципальной) политики.

Предметом защиты прокурора в арбитражном процессе может быть государственный (муниципальный) интерес публично-правовых образований, выступающих в гражданском обороте в качестве субъектов экономической деятельности для обеспечения собственных хозяйственных нужд, если нарушение интересов государства в сфере имущественных отношений сопровождается нарушением правопорядка и законности в определенной

сфере общественных отношений, то есть интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов.

7. Проведенным исследованием выявляется противоречие законодательной конструкции ст. 52 АПК конституционным положениям о юридическом равенстве форм собственности, равном их признании и защите, в той части, в которой эта норма предоставляет прокурору право обращения в арбитражный суд с иском в защиту интересов государства, когда последний выступает как рядовой участник гражданского оборота, а также право оспаривания сделок с участием юридических лиц, в уставном капитале (фонде) которых имеется доля участия публично-правовых образований.

8. Обосновывается, что в период постоянно изменяющихся условий функционирования рыночных отношений, изменения материального и процессуального законодательства необходима более совершенная система критериев, определяющих основания участия прокурора в арбитражном процессе, в числе которых – специальное указание на то в законе.

9. С учетом общепризнанных принципов международного права - принципов «равенства исходных условий», соблюдения баланса сторон при судебном разбирательстве, вступление прокурора в дело, начатое по инициативе других лиц, в суде первой инстанции, как форму участия прокурора в арбитражном процессе, предлагается предусмотреть лишь в порядке исключения, а именно:

- по делам об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере экономической деятельности;

- в случаях, если специальное указание на участие прокурора содержится в нормах материального права.

10. Доказывается правовая нелегитимность процессуальных полномочий прокурора по обжалованию судебных актов арбитражных судов в апелляционном, кассационном порядке, подаче представления в порядке надзора в случаях, если прокурор не принимал участия в рассмотрении дела в суде первой инстанции.

11. Аргументируется предложение о наделении прокурора полномочиями, дающими ему право, с целью обеспечения законности, принимать участие в рассмотрении арбитражными судами дел о несостоятельности (банкротстве) застройщика, привлекавшего средства граждан для финансирования строительства многоквартирных домов.

Предложенные автором позиции отвечают современным тенденциям развития института участия прокурора в арбитражном процессуальном праве. Новизну диссертации подтверждают сформулированные диссертантом предложения по внесению изменений в Арбитражный процессуальный кодекс РФ, оформленные как авторский законопроект.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Сделанные в работе теоретические выводы могут внести позитивный вклад в дальнейшее развитие учения об участии прокурора в гражданском процессе в российской правовой доктрине. Положения диссертационного исследования позволяют обозначить приоритетные направления законотворческой деятельности органов государственной власти и могут быть использованы для совершенствования процессуального законодательства.

Положения диссертационного исследования могут найти применение в учебных программах образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, быть полезны для практикующих юристов. Диссертация может послужить основой для разработки специального курса по проблемам участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена, прошла обсуждение и рецензирование на кафедре арбитражного процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в научных статьях, три из которых опубликованы в российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Отдельные теоретические выводы проведенного исследования, научно-практические предложения изложены в виде докладов и сообщений на научных форумах по вопросам права различного уровня: ежегодной X Международной научно-практической конференции «Проблемы ответственности в современном праве» (Москва, МГУ, 10-11 декабря 2009 г.); II Международной научно-практической конференции «Частное право: проблемы и тенденции развития» (Москва, 28-29 октября 2010 г.); Всероссийской заочной научно-практической конференции «Правовая система России: состояние, проблемы, перспективы» (Сибай, Республика Башкортостан, ноябрь 2010 г.); Международной заочной научно-практической конференции «Политика и право в социально-экономической системе общества» (30-31 декабря 2011 г.); Международной заочной научно-практической конференции «Гражданский процесс: основные проблемы и

тенденции развития», посвященной 90-летию со дня рождения доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки РФ Маргариты Андреевны Вилкут (Саратов, 1 октября 2012 г. СГЮА) и др.

Структура диссертации соответствует поставленной цели и задачам исследования и включает: введение, три главы, объединяющие девять параграфов, заключение, библиографический список (379 источников) и приложение. Общий объем диссертации – 185 стр.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещаются цель и задачи, объект и предмет исследования, приводятся методологическая, нормативная, теоретико-практическая основы диссертации, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации и структуре научного исследования.

Первая глава «Глава 1. Проблемы правового регулирования участия прокурора в цивилистическом процессуальном законодательстве: исторический аспект и современный взгляд» состоит из двух параграфов. *Первый параграф «Развитие правового регулирования участия прокурора в цивилистическом процессуальном законодательстве»* посвящен исследованию развития законодательства о судопроизводстве в арбитражных судах по вопросу участия прокурора в арбитражном процессе. В контексте настоящего исследования автор останавливается на основных аспектах законодательного регулирования участия органов прокуратуры в разрешении хозяйственных споров до образования системы арбитражных судов, а также в период деятельности арбитражных судов, как органов судебной власти, входящих в судебную систему Российской Федерации.

Диссертант приходит к выводу, что правовое регулирование деятельности органов прокуратуры в рамках судебной формы защиты прав граждан и организаций в цивилистическом процессуальном законодательстве Российской Федерации подвергалось и продолжает подвергаться многочисленным корректировкам. Об этом свидетельствуют и выявленные автором исторические этапы развития отечественного законодательства о судопроизводстве в арбитражных судах, определяющих тот или иной уровень правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе.

Период развития арбитражного процессуального законодательства после принятия АПК РФ 2002 года прошел в своем развитии два этапа: (2002 – 2012 г.г.) – ограничение участия прокурора в арбитражном процессе посредством указания на категории дел, по которым прокурор может

участвовать в арбитражном процессе; (2012 г. – по настоящее время) – расширение полномочий прокурора по защите интересов неопределенного круга лиц, других публичных интересов в арбитражном процессе, в том числе, возможность обращения в суд по категориям дел, не указанным в АПК РФ, но предусмотренных законодательством.

Во втором параграфе «Теоретическое обоснование путей реформирования института участия прокурора в арбитражном процессуальном праве: анализ правовой доктрины и законопроектной деятельности» автор останавливается на анализе предложений по совершенствованию действующего законодательства по участию прокурора в арбитражном процессе, сделанных в научных, в основном, диссертационных исследованиях, после 2002 года. В этой связи выделяется четко обозначенная в правовой доктрине тенденция критики необоснованного сужения полномочий прокурора в современном арбитражном процессе (А.А. Ковалев, Т.И. Отческа, Л.Ю. Егорова), в гражданском процессе после принятия ГПК РФ 2002 г. (А.Л. Иванов, А.А. Сергиенко, Е.М. Артамонова, С.И. Джамбулатов), в исследованиях по прокурорскому надзору (Д.А. Мадякин, Э.Б. Хатов, Е.Р. Ергашев).

Предметом научного анализа в данной главе становятся предложения по совершенствованию законодательства, получившие оформление в виде соответствующих законопроектов. В целях настоящего исследования и дальнейшей аналитической работы в этой области диссертант проанализировал и обобщил мотивы, по которым законодательные предложения о расширении роли прокурора в арбитражном процессе были отклонены, что позволило автору выявить потребность общества в законодательном регулировании анализируемого вопроса, сформировать тенденции развития института участия прокурора в арбитражном процессе.

На основе анализа судебной практики по вопросу участия прокурора в арбитражном процессе автором сделан вывод, что даже при наличии достаточно четких нормативных оснований участия прокурора в АПК РФ 2002 г. арбитражные суды допускают расширительное толкование закона и принимают иски, не обозначенные в ст. 52 АПК РФ, к производству, рассматривают их по существу и выносят решения. По мнению автора, это свидетельствует о несовершенстве правового регулирования участия прокурора в арбитражном судопроизводстве.

В современных социально-экономических условиях правовая политика российского государства в сфере арбитражного судопроизводства направлена на усиление роли органов прокуратуры, что обусловлено многими факторами, в первую очередь, необходимостью обеспечить защиту публичных интересов,

интересов неопределенного круга лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и противостоять нарушению законности не только рычагами прокурорского надзора, но и процессуальными средствами.

Вторая глава «Основные начала участия прокурора в арбитражном процессе» содержит три параграфа. **Первый параграф «Принципы участия прокурора в арбитражном процессе»** начинается с анализа феномена прямого влияния европейского международного договора на становление системы принципов участия прокурора в арбитражном процессе. Несмотря на то, что проблема принципов в арбитражном, равно как и в гражданском процессе, постоянно находится в центре научных поисков и дискуссий, наименее освоенным направлением «принципологии» цивилистического процесса можно считать изучение исходных положений отдельных юридических институтов. Автор не разделяет позицию ученых, исключая возможность существования принципов отдельно взятого процессуального института (Н.А. Чечина).

Диссертант убежден, что при конструировании системы принципов участия прокурора в арбитражном процессе весьма полезным следует признать опыт европейских тенденций развития института прокуратуры, выраженный в ряде документов Совета Европы (С.Ф. Афанасьев, Н.Н. Ефремова).

Взяв за основу сформировавшуюся практику транснационального правосудия в плане участия прокурора в правосудии по гражданским делам, и, следуя цивилистическим правовым традициям российского законодательства, в диссертации излагается собственное видение понятия и системы принципов участия прокурора в арбитражном процессе, а также раскрывается их содержание. Принципы участия прокурора в арбитражном процессе – это те исходные начала и руководящие положения, которые прямо закреплены в нормах законодательства о судопроизводстве в арбитражных судах, законодательства о прокуратуре Российской Федерации, нормах международного права, либо существуют в неcodифицированной форме, но определяют порядок действия правовых норм согласно «духу» законодательства и определяют выбор форм и средств участия прокурора в правосудии по экономическим спорам, детерминируя тем самым выполнение правозащитной функции прокуратуры и задач судопроизводства в арбитражных судах. В числе последних автором выделяются принцип законности; принцип публичности; принцип исключительности; принцип защиты государственных интересов; принцип специального назначения.

Второй параграф «Процессуальная правоспособность прокурора» начинается с анализа категории процессуальной правоспособности

(арбитражной процессуальной правосубъектности), как основания участия в арбитражном процессе для лиц, участвующих в деле, и соответственно предпосылки возникновения арбитражных процессуальных правоотношений.

Диссертант критически оценивает взгляды ученых, отрицающих наличие процессуальной правоспособности у органов, наделенных властными полномочиями, в том числе, и у прокурора (М.С. Шакарян, А.К. Сергун, Т.И. Евстифеева), и солидаризуется с мнением специалистов, что все участники рассмотрения и разрешения гражданского дела, включая суд и прокурора, обладают процессуальной правоспособностью (М.К. Треушников, Р.Ф. Каллистратова и др.).

Процессуальная правоспособность прокурора отличается существенной спецификой по сравнению с правоспособностью других лиц, участвующих в деле и справедливо, по мнению автора, именуется специальной процессуальной правоспособностью. Полномочия прокурора на обращение в суд и участие в процессе в целом производны от закрепленной в законе компетенции прокурора, как должностного лица, которой последний обладает в соответствии с актами, определяющими правовой статус прокурора (с момента назначения прокурора на должность и прекращения его полномочий) (Г.А. Осокина, М.С. Шакарян).

Диссертант полагает, что нормы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» содержат лишь основные ориентиры в содержании процессуальной деятельности прокурора в гражданском (арбитражном) процессе. В частности, случаи, в которых прокурор может участвовать в рассмотрении дел судами, согласно указанному закону, предусмотрены как в процессуальном законодательстве, так и в других федеральных законах. Вместе с тем ныне действующий АПК РФ закрепляет исчерпывающий перечень дел с участием прокурора и не содержит отсылочных норм к другим федеральным законам (ст. 52 АПК РФ) что, по мнению диссертанта, затрудняет выполнение прокурором его правозащитной функции.

Определенным шагом на пути решения этой проблемы явилось Постановление Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15, в котором высший судебный орган арбитражной юрисдикции использовал расширительный подход к определению компетенции прокурора по обращению в арбитражный суд, называя категории дел, не обозначенные в АПК РФ, но предусмотренные законом (ст. 1253 ГК РФ, положения КоАП РФ), либо участие в которых обосновано необходимостью защиты публичных интересов, интересов неопределенного круга лиц (ст. 222 ГК РФ).

Третий параграф «Проблема юридической заинтересованности прокурора в арбитражном процессе» посвящен анализу категории

юридической заинтересованности прокурора в контексте реализации права на обращение в арбитражный суд.

Систематизация взглядов ученых-процессуалистов на соотношение категорий юридического интереса и юридической заинтересованности (С.Ф. Афанасьев, И.В. Уткина, А.А. Мельников) позволили автору прийти к выводу о субъективном характере юридической заинтересованности. Анализ законодательства и судебной практики показывает, что в арбитражном судопроизводстве юридическая заинтересованность лица не является предпосылкой права на предъявление материально-правового требования.

Учитывая правозащитный характер деятельности органов прокуратуры, статус прокурора как государственного органа, диссертант полагает, что элементы субъективных начал в формировании юридической заинтересованности прокурора, по сравнению с материально заинтересованными субъектами правоотношений, выражены менее заметно. Обращение прокурора в арбитражный суд происходит в силу возложенной на прокурора обязанности, вытекающей из его процессуальной правоспособности.

Диссертант полагает, что категория юридической заинтересованности к прокурору применена быть не может. Юридическая заинтересованность поглощается в данном случае понятием процессуальной правоспособности прокурора (Н.С. Бандорина). По отношению к прокурору речь может идти только о юридическом интересе.

Для формирования юридического интереса прокурора, по убеждению автора, необходим сложный юридический состав, состоящий из юридического факта нарушения (оспаривания) прав и интересов субъектов, чьи права, свободы и законные интересы могут быть предметом защиты со стороны прокурора в арбитражном процессе и наличия соответствующих полномочий (служебных обязанностей) на обращение в суд.

В связи с указаниями ВАС РФ от 23.03.2012 г. нуждается в уточнении механизм регулирования обращения прокурора в суд, а именно, следует установить в АПК РФ дополнительное требование к содержанию обращения прокурора в арбитражный суд с указанием на нарушенное право и нормативное обоснование возможности его защиты в арбитражном суде, а также публично-правовое образование, в интересах которого предъявляется иск, и уполномоченный орган, действующий от имени публично-правового образования. Тем не менее автор не может безоговорочно принять позицию ВАС РФ по вопросу процессуальных последствий в случае несоблюдения прокурором требований ст. 125 АПК РФ. Например, при применении конструкции ст. 128 АПК РФ арбитражный суд не вправе вдаваться в

обсуждение вопроса о том, какой в действительности защищается интерес и целесообразно ли обращение прокурора в суд. Эти вопросы должны решаться в судебном заседании. Процессуальным последствием отсутствия у прокурора юридического интереса к делу является прекращение производства по делу. Соответственно диссертантом предложено скорректировать формулировку ст. 150 АПК РФ.

В третьей главе «Теоретико-практические аспекты моделирования участия прокурора в современном арбитражном процессе в арбитражном процессе» обозначается круг дел, по которым прокурор имеет право принимать участие в арбитражном процессе в той или иной форме, то есть определяется подведомственность арбитражному суду дел с участием прокурора. *В первом параграфе «Обращение прокурора в арбитражный суд по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений»* анализируется предусмотренное в АПК РФ право обращения прокурора в арбитражный суд по делам административного судопроизводства.

Сообразуясь с целями настоящего исследования, автор констатирует, что законодательная конструкция ст. 52 АПК РФ в части предоставления прокурору права оспаривания нормативных актов, нарушающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере экономической деятельности, отражает потребность в качественном судебном нормоконтроле (В.С. Никитин), направленном на обеспечение законности в обществе со стороны прокуратуры.

Продолжая анализировать сферы участия прокурора по делам административного судопроизводства, диссертант обращает внимание на некоторые спорные моменты правовой регламентации участия прокурора по делам об оспаривании ненормативных правовых актов органов, поименованных в абз. 1 ч. 1 ст. 52 АПК РФ.

Судебная практика свидетельствует, что предметом оспаривания прокурором в арбитражном процессе могут быть и действия (бездействие) государственных (муниципальных) органов. ВАС РФ в своих разъяснениях по вопросу участия прокурора в арбитражном процессе также использует понимание ненормативного акта, о котором речь идет в ст. 52 АПК РФ, в широком смысле, относя к нему также решения, действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц. Тем не менее, по мнению диссертанта, арбитражное процессуальное законодательство в этой части должно быть скорректировано.

Диссертант критически оценивает процессуальные новеллы, обозначенные ВАС РФ в Постановлении Пленума от 23.03.2012,

ограничивающие возможность обращения прокурора в арбитражный суд с заявлением об оспаривании ненормативного правового акта наличием публичного интереса, либо интересов неопределенного круга лиц в оспаривании такого акта. Процессуальный интерес прокурора по анализируемой категории дел обусловлен спецификой его государственной функции по защите субъектов предпринимательской деятельности (частных лиц) от неправомерных действий органов публичной власти.

Анализируя процессуальные возможности участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражном процессе, в диссертации отмечается двойственный характер природы участия прокурора по таким делам.

Во втором параграфе «Обращение прокурора в арбитражный суд с иском по делам об оспаривании сделок с экономически противоправным содержанием» диссертант исследует вопросы обращения прокурора в арбитражный суд по делам о признании недействительными сделок и применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенных субъектами, обозначенных в абз.1, 2 ч. 1 ст. 52 АПК РФ.

Следуя логике настоящего исследования, автор, в первую очередь, подвергает анализу нормы действующего законодательства о праве прокурора на обращение в арбитражный суд по указанным делам на предмет соответствия конституционным гарантиям равной защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Автор присоединяется к позиции ученых, выступающих против защиты прокурором интересов государства, как равноправного участника гражданского оборота (И.А. Приходько, М.Ш. Пацация, Ф.Б. Байчорова, В.С. Анохин, Л.Ю. Егорова).

По мнению диссертанта, не любой юридически значимый интерес публично-правовых образований должен вовлекать прокурора в судебный процесс на предмет юридической несостоятельности сделок с экономически противоправным содержанием. Основным критерием, определяющим право обращения прокурора в суд в подобными исками должен являться не субъектный состав участников сделки, как это предусмотрено в действующем АПК РФ, а объект посягательства – публичный интерес – интерес публично-правовых образований, как субъектов государственной (муниципальной) политики.

В диссертации доказывается, что предметом защиты прокурора в арбитражном процессе может быть государственный (муниципальный) интерес публично-правовых образований, выступающих в гражданском обороте в качестве субъектов экономической деятельности для обеспечения

собственных хозяйственных нужд, если нарушение интересов государства в сфере имущественных отношений сопровождается нарушением правопорядка и законности в определенной сфере общественных отношений, то есть нарушением интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов. Обязанность доказывания факта такого нарушения лежит на прокуроре.

Критическому анализу подвергается законодательная конструкция действующего АПК РФ, наделяющая прокурора правом оспаривания сделок с участием юридических лиц, в уставном капитале (фонде) которых имеется доля участия публично-правовых образований и представляющая последним процессуальные преимущества по сравнению с другими участниками гражданского оборота.

Формулируя законодательные новеллы в этой части, автор исходит из разрабатываемой концепции защиты прокурором публичных интересов в арбитражном процессе. В этом смысле процессуальный механизм признания прокурором юридически недействительным (ничтожным) такого юридического факта экономического оборота, как сделка, является важным инструментом защиты и охраны публичных интересов, поддержания законности и правопорядка в сфере экономической деятельности.

В третьем параграфе «Обращение прокурора в арбитражный суд в случаях, установленных законом» предметом научного анализа становится широко обсуждаемая учеными проблема о возможности участия прокурора в арбитражном процессе по категориям дел, не подпадающих под указанные в ч. 1 ст. 52 АПК РФ. Научная дискуссия получила продолжение после принятия ВАС РФ Постановления Пленума от 23.03.2012 № 15, в котором на легальном уровне прокурор получил возможность обращения в арбитражный суд с иском по некоторым категориям дел (ст. ст. 222, 1253 ГК РФ). Обращение прокурора в арбитражный суд с иском по категориям дел, не указанных в арбитражном процессуальном законодательстве, но предусмотренных законом, является результатом осуществления правозащитной функции прокуратуры в сфере экономической деятельности и формой реализации обосновываемого принципа специального назначения.

Вместе с тем, применяемый законодателем прием, когда федеральный закон наделяет прокурора правом на обращение в арбитражный суд по тем или иным категориям дел, а в действующем арбитражном процессуальном законодательстве такое правило отсутствует, вряд ли можно признать логичным. Во-первых, это снижает эффективность судебной защиты тех прав и интересов, которым отдал приоритет законодатель. Во-вторых, это

порождает свободу усмотрения судей и может самым негативным образом отразиться на единообразии судебной практики.

Диссертант полагает, что в период постоянно изменяющихся условий функционирования рыночных отношений, изменения материального и процессуального законодательства необходима более совершенная система критериев, определяющих правовое регулирование участия прокурора в арбитражном процессе, в числе которых – специальное указание на то в законе.

Следуя развиваемой концепции участия прокурора в арбитражном процессе, автор предлагает восстановить полномочия прокурора по делам о несостоятельности (банкротстве), дающие ему, в частности, право принимать участие в рассмотрении арбитражными судами дел о несостоятельности (банкротстве) застройщика, привлекавшего средства граждан для финансирования строительства многоквартирных домов.

Четвертый параграф «Вступление прокурора в дело, рассматриваемое арбитражным судом» посвящен анализу теоретической конструкции ч. 5 ст. 52 АПК РФ, позволяющей прокурору по делам, указанным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, вступить в рассматриваемое арбитражным судом дело на любой стадии арбитражного процесса. Именно эта норма была предметом научных дебатов ученых-процессуалистов и предметом толкования ВАС РФ.

В диссертации отмечается, что теоретически неразработанными и законодательно неурегулированными остаются многие вопросы, связанные с вступлением прокурора в дело в суд первой или вышестоящих инстанций, если процесс инициирован другими лицами. Алгоритм процессуального поведения прокурора в этом случае невозможно определить и из материалов судебной практики. Формулировка «в целях обеспечения законности», содержащаяся в ч. 5 ст. 52 АПК позволяет судам расширительно толковать эту норму и допускать к участию в деле прокурора, даже если, исходя из смысла действующего законодательства, его участие в арбитражном процессе по данной категории дел законом не допускается.

Диссертант отмечает, что вступление прокурора в дело, начатое по инициативе других лиц и самостоятельное обжалование им судебного акта, по делам, указанным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ – две самостоятельные правовые формы и обе они по действующему арбитражному процессуальному законодательству применимы к прокурору, как участнику арбитражного процесса.

Вместе с тем, по убеждению автора, вступление прокурора в дело, начатое по инициативе других лиц, в суде первой инстанции, а также на

стадиях пересмотра судебных актов, когда прокурор инициирует соответствующий вид пересмотра, не соотносится с общепризнанными принципами международного права, принципами справедливого судебного разбирательства - «равенства исходных условий», соблюдения баланса сторон при судебном разбирательстве.

Как исключение из этого правила, диссертант предлагает предусмотреть вступление прокурора в дело, инициированное другими лицами, в суде первой инстанции, в целях обеспечения законности, только по делам административного судопроизводства, а точнее, по делам, указанным в абз. 1 ч. 1 ст. 52 АПК РФ, а также, если участие прокурора предусмотрено федеральным законом.

Российская правовая доктрина и судебная практика признают и еще раз подтверждают цель участия прокурора в арбитражном процессе – защита публичных интересов, интересов неопределенного круга лиц в сфере экономической деятельности. Принцип публичности определяет и, как и в ранее действующем законодательстве о судопроизводстве в арбитражных судах, продолжает формировать политику государства в части наделения прокурора процессуальными полномочиями по участию в судопроизводстве по экономическим спорам.

Между тем автор, ссылаясь на международную судебную практику, негативно оценивает случаи, когда решение вопроса об инициировании пересмотра судебных решений отдается на усмотрение лица, не участвовавшего в первоначальной процедуре рассмотрения дела и не являющегося материально заинтересованной стороной в судебном разбирательстве. Исходя из этих соображений, в диссертации доказывается правовая нелегитимность процессуальных полномочий прокурора по обжалованию судебных актов арбитражных судов, если прокурор не участвовал в рассмотрении дела в суде первой инстанции.

В заключении диссертации сформулированы теоретические выводы, полученные в ходе проведенного исследования, обобщены предложения, направленные на совершенствование действующего арбитражного процессуального и иного законодательства, регламентирующего вопросы участия прокурора в арбитражном процессе, изложены выводы о необходимости дальнейшего научного изучения института участия прокурора в арбитражном процессуальном праве.

Приложение содержит авторский законопроект Федерального закона «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации».

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:
Статьи в реферируемых журналах, рекомендованных
Высшей аттестационной комиссии
Министерства образования и науки РФ
для опубликования основных научных результатов диссертаций:**

1. *Ефремов Н.С.* Право прокурора на обращение в арбитражный суд: основания возникновения // Вестник Саратовской государственной академии права. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. № 4. – С. 146-148.

2. *Ефремов Н.С.* Основные начала (принципы) участия прокурора в арбитражном процессе: влияние практики Европейского Суда по правам человека // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. № 4. (в соавторстве с Савельевой Т.А.). – С. 140-143.

3. *Ефремов Н.С.* Проблемы правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов: Грамота, 2012. № 3 (17). В 2-х ч. Ч. 1. – С. 81-83.

Публикации в других научных журналах и изданиях:

4. *Ефремов Н.С.* К вопросу об участии прокурора в арбитражном процессе // Тенденции развития цивилистического процессуального законодательства и судопроизводства в современной России: сб. матер. Международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки Российской Федерации Игоря Михайловича Зайцева (Саратов, 23 октября 2009 года). – Саратов. Наука, 2009. (0, 4 п.л.)

5. *Ефремов Н.С.* Об участии прокурора в арбитражном процессе по делам об административных правонарушениях // Проблемы ответственности в современном праве: сб. докл. участников X Международной научно-практической конференции. Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 10. в 3-х томах. Том 3. – М.: Издательская группа «Юрист», 2010. (0,25 п.л.)

6. *Ефремов Н.С.* Вступление прокурора в начатый процесс в суде первой инстанции как форма участия прокурора в арбитражном процессе // Правовая система России: состояние, проблемы, перспективы: сб. матер.

Всероссийской заочной научно-практической конференции. – Сибай: Изд-во ГУП РБ «СГТ», 2010. – С. 90-92.

7. *Ефремов Н.С.* Особенности защиты прокурором интересов государства в арбитражном процессе // Право и его реализация в XXI веке: сб. науч. тр. Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Саратовской государственной юридической академии, (Саратов, 29–30 сентября 2011 г.): в 2 ч./ Под общ. ред. С.Н. Туманова; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. – Ч. 1. – С. 302-304.

8. *Ефремов Н.С.* О новых направлениях участия прокурора в правосудии по экономическим спорам в условиях модернизации российской экономики // Актуальные научные вопросы: реальность и перспективы: сб. науч. тр. Международной заочной научно-практической конференции (26 декабря 2011 г.): в 7 частях. Часть 5; М-во образования и науки Рос. Федерации. – Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2012. – С. 57-58.

9. *Ефремов Н.С.* Специальное указание в законе как основание участия прокурора в арбитражном процессе // Цивилистический процесс: основные проблемы и тенденции развития: сб. науч. тр. Международной заочной научно-практической конференции посвященной 90-летию со дня рождения доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки РФ Маргариты Андреевны Викут: (г. Саратов, 1 октября 2012 г.) / Отв. ред. О.В. Исаенкова – Саратов: СГЮА, 2012. (0.25 п.л.).