

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА  
В ГРАЖДАНСКОМ  
И АРБИТРАЖНОМ  
ПРОЦЕССЕ

Сборник материалов семинара  
по обмену опытом

Москва • 2017

УДК 347.962  
ББК 67.410.101  
У90

***Редакционная коллегия:***

**Н.Н. Карпов**, заведующий кафедрой общих проблем прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;  
**О.В. Смирнова**, профессор кафедры общих проблем прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент;  
**А.В. Савельева**, доцент кафедры общих проблем прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

***Рецензенты:***

**Е.А. Морозова**, начальник отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Псковской области, старший советник юстиции;  
**И.В. Черепанова**, доцент кафедры общих проблем прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

**Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе:** сб. материалов семинара по обмену опытом / [ред. коллегия Н.Н. Карпов, О.В. Смирнова, А.В. Савельева]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. – 116 с.

Сборник статей подготовлен по материалам выступлений участников семинара по обмену опытом «Практика участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе», состоявшегося в апреле 2016 г. на потоке повышения квалификации начальников отделов по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратур субъектов Российской Федерации.

Для преподавателей и слушателей образовательных организаций системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации прокурорских работников, студентов юридических вузов, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами участия прокуроров в суде по гражданским и арбитражным делам.

УДК 347.962  
ББК 67.410.101

© Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2017

## Введение

Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе является составной частью деятельности прокуратуры.

Российское гражданское и арбитражное процессуальное законодательство, усилив действие принципов диспозитивности, состязательности и равноправия сторон, в определенной степени изменило статус прокурора, наполнив его новым содержанием.

Оно рассматривает прокурора в качестве самостоятельного субъекта гражданского и арбитражного процесса, включив его в состав лиц, участвующих в деле.

Итоги применения норм ГПК РФ и АПК РФ показали, что в правоприменительной практике возник ряд вопросов, требующих обсуждения. В частности, выявлены проблемы, возникающие у прокуроров при реализации ими полномочий, вызванные недостаточной законодательной регламентацией их статуса, а также отсутствием единой практики по этому вопросу.

Определенные сложности возникают при предъявлении прокурорами заявлений в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Различное толкование данного понятия прокурорами, судами и отсутствие единой правоприменительной практики являются определенным препятствием при инициировании прокурорами и направлении заявлений в суды в порядке ч. 1 ст. 45 ГПК РФ.

Наделение прокурора правом вступления в арбитражный процесс по делам, предусмотренным ч. 1 ст. 52 АПК РФ, вызывает определенные сложности ввиду отсутствия механизма, предусматривающего практическую реализацию этого права.

Вступление в действие с 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации потребовало от прокурора пересмотреть организацию обеспечения участия в гражданском процессе.

Таким образом, начавшаяся практическая реализация процессуальных новелл объективно потребовала от органов проку-

ратуры принятия неотложных мер по организации работы в соответствии с положениями ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ.

Основная тяжесть по организации работы ложится на аппараты прокуратур субъектов Российской Федерации, которым надлежит создать эффективную модель организации по обеспечению участия прокуроров в суде, адекватную изменившемуся статусу прокурора.

Сборник статей слушателей, обучавшихся на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, занимающих должности начальников отделов прокуратур субъектов Российской Федерации по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, посвящен организации данной работы, практике предъявления и поддержания исковых заявлений (заявлений) прокурорами в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, а также обжалованию судебных постановлений.

## **Раздел 1. Актуальные вопросы участия прокурора в административном процессе**

**Н.С. Богданова,**  
прокурор отдела по обеспечению  
участия прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе прокуратуры  
Брянской области

### **Некоторые вопросы участия прокуроров в судах по делам об оспаривании нормативных правовых актов в сфере дополнительного материального обеспечения лиц, замещавших государственные и муниципальные должности, выборные должности, а также должности государственной и муниципальной службы**

Отделом по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Брянской области в результате проверки были выявлены некоторые нормативные правовые акты, противоречащие действующему законодательству.

В частности, Брянской областной Думой 21.12.2005 был принят Закон области «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Брянской области». В соответствии со ст. 2 данного Закона лица, на день вступления в силу настоящего Закона и позднее замещавшие предусмотренные Уставом Брянской области государственные должности Брянской области и получавшие денежное содержание за счет средств областного бюджета, имели право на дополнительное пенсионное обеспечение.

К таким лицам были отнесены губернатор области, его заместители, а также руководители законодательных и исполнительных органов власти региона.

Согласно ст. 4 Закона области размер пенсии лиц, замещавших государственные должности Брянской области, составляет 45 процентов от их среднемесячного заработка с увеличением при наличии стажа государственной службы более 15 лет на 3 процента от среднемесячного заработка за каждый полный год стажа свыше 15 лет.

В соответствии со ст. 10 Закона области финансирование пенсии и ее доставки производится за счет средств областного бюджета в размере, определенном законом Брянской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год.

Следует отметить, что указанные пенсии выплачивались дополнительно к установленной государственной пенсии по старости либо по инвалидности.

Причем в стоимостном выражении размер пенсии составлял значительные суммы, а именно от 80 тыс. руб. до 140 тыс. руб. ежемесячно.

Полагая, что данный нормативный правовой акт противоречит требованиям действующего законодательства, прокуратурой области было направлено заявление в областной суд о признании его недействующим в полном объеме.

В обоснование заявленных требований прокуратурой были приведены следующие доводы. В частности, отношения по предоставлению лицам, замещавшим государственные должности в регионе, дополнительно к государственной пенсии ежемесячных денежных выплат регулируются в пределах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а в части установления размера этой выплаты на них распространяется действие бюджетного законодательства Российской Федерации, составляющего предмет ведения Российской Федерации.

Иными словами, решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов установления дополнительных ежемесячных выплат, относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). По данным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право в соответствии с федеральным законодатель-

ством. Принятие указанных актов является основанием для возникновения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Между тем указанное право не является безусловным, поскольку Бюджетный кодекс Российской Федерации, допуская в целом возможность самостоятельного установления расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, предусматривает определенные ограничения в отношении условий и порядка введения новых расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, которые должны соблюдаться.

При этом, реализуя полномочия по установлению тех или иных выплат, законодатель субъекта Российской Федерации обязан соблюдать баланс частных и публичных интересов, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации и возможности его бюджета, и при определении размера указанной выплаты руководствоваться положениями бюджетного законодательства Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что в соответствии со ст. 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

Так, ст. 7, 8, 65, 85 БК РФ установлен подход, в соответствии с которым расходная часть каждого уровня бюджета бюджетной системы Российской Федерации формируется строго в соответствии с основными принципами разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти. Данное положение, в свою очередь, корреспондирует с правилами ст. 31 БК РФ, раскрывающими содержание принци-

па самостоятельности бюджетов, означающими недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Применительно к рассматриваемым правоотношениям реализация принципа самостоятельности бюджетов выражается в недопустимости установления органами государственной власти субъекта Российской Федерации расходных обязательств, исполнение которых не будет обеспечено собственными средствами бюджета субъекта и, как следствие, потребует привлечения средств федерального бюджета.

Таким образом, реализация органом государственной власти субъекта Российской Федерации своих дискреционных полномочий по установлению лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных материальных гарантий напрямую зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами, обеспечивающими возможность самостоятельного исполнения им своих расходных обязательств.

В связи с этим положениями БК РФ определен порядок установления уровня расчетной бюджетной обеспеченности, который одновременно является объективным показателем социально-экономического положения субъекта Российской Федерации, а также основным критерием для определения нуждаемости субъекта в предоставлении ему из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Данный показатель в соответствии с п. 6 ст. 131 БК РФ определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость



предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Из приведенной нормы закона следует, что показатели уровня налоговых доходов субъекта на одного жителя, а также состояние его социально-экономического развития являются важными факторами, влияющими на показатель уровня бюджетной обеспеченности, в зависимости от которого определяется как нуждаемость региона в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности, так и размер указанных дотаций.

В свою очередь, признание региона дотационным является объективным показателем, указывающим на низкий уровень бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, не позволяющий ему за счет собственных средств выполнять свои расходные обязательства.

Важным показателем социально-экономического положения региона также является уровень сбалансированности его бюджета, исходя из которого осуществляется отнесение бюджетов к категориям дефицитных или профицитных.

С учетом этого деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий, связанных с установлением дополнительных мер социальной поддержки, также должна отвечать принципу сбалансированности бюджетов, который в данном случае устанавливает необходимость минимизации размера дефицита бюджета, для достижения соответствия предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов (ст. 33 БК РФ).

Из вышеизложенного следует, что при недостаточности собственных средств бюджета введение оспариваемыми нормами Закона новых расходных обязательств означает, что надлежащее их исполнение будет осуществляться, в том числе и за счет средств федерального бюджета, что не согласуется с положениями бюджетного законодательства и противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Данное обстоятельство, в свою очередь, на основании ст. 26.14 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и п. 5 ст. 85 БК РФ является

тем самым ограничительным фактором и элементом объективного критерия, который подлежит применению при решении вопроса о наличии у субъекта полномочий по самостоятельному установлению дополнительных гарантий лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, и их размера.

Из анализа бюджетного законодательства Брянской области, отражающего основные показатели бюджета Брянской области за период с 2006 по 2014 гг., следует, что на протяжении длительного периода бюджет области является дефицитным, при этом субъект относится к числу дотационных регионов России, в доходной части бюджетов которых доля межбюджетных трансфертов составляет около 30% (в 2014 г. – 34,4%).

В связи с этим Брянская область ежегодно получает из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. При этом объем полученных из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в соотношении с общим объемом доходов бюджета области за период с 2006 по 2014 гг. является стабильно высоким. Помимо дотаций существенную долю доходной части бюджета также составляют федеральные субсидии, направляемые на реализацию расходных обязательств области, в том числе по обеспечению мер социальной поддержки и по выполнению социально значимых программ.

Принимая во внимание невысокий уровень бюджетной обеспеченности области, а также низкие показатели уровня социальной защищенности населения, установление оспариваемыми нормами дополнительных материальных гарантий лицам, замещающим государственные должности, не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит требованиям вышеуказанного федерального законодательства.

Брянский областной суд не согласился с позицией прокуратуры и отказал в удовлетворении заявления прокурора.

Однако по апелляционному представлению прокуратуры области решение суда первой инстанции отменено Верховным

Судом Российской Федерации и вынесено новое решение об удовлетворении требований прокуратуры<sup>1</sup>.

По схожим основаниям были оспорены нормативные акты, устанавливающие депутатам областной Думы, городского Совета ежемесячные выплаты в фиксированной сумме на осуществление депутатской деятельности.

Следует подчеркнуть, что законодательство не содержит определения «депутатская деятельность». В связи с этим есть некоторая неясность в вопросе об определении расходов в связи с осуществлением депутатской деятельности. При этом оспариваемыми положениями не предусматривалось представление соответствующих оправдательных документов, подтверждающих произведенные расходы.

Законодательство области и города Брянска (ст. 33 Устава города Брянска и ст. 2 Закона Брянской области от 12.08.2008 № 69-З) предусматривают право депутатов на возмещение расходов.

Согласно понятию «возмещение расходов», содержащемуся в Современном экономическом словаре<sup>2</sup>, возмещение предполагает компенсацию произведенных расходов, восстановление израсходованных факторов лицу, которое понесло расходы.

Если обратиться к аналогичным гарантиям для депутатов Государственной Думы, то на федеральном уровне принято распоряжение Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 29.06.2006 № 2-266 «Об утверждении Порядка возмещения расходов, связанных с материальным обеспечением депутата Государственной Думы и его помощников в субъекте Российской Федерации», который предусматривает право на возмещение произведенных расходов при наличии оправдательных документов.

Таким образом, произвольное установление суммы на возмещение расходов в фиксированном размере (например, для депутатов городского Совета – 30 тыс. руб.) противоречит не

---

<sup>1</sup> См. определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.12.2005 № 83-АПГ15-15.

<sup>2</sup> См.: Райзберг Б.А., Лозовский И.Ш., Стародубцева У.Б. Современный экономический словарь / под ред. Б.А. Райзберга. М., 2014.

только требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации, но и требованиям ст. 33 Устава города Брянска и ст. 2 Закона Брянской области № 69-З.

В отношении депутатов Брянской областной Думы область самостоятельно внесла изменения в оспариваемый Закон, производство по делу было прекращено.

По городским депутатам Брянским областным судом принято решение об удовлетворении требований, сведений об обжаловании на сегодняшний день не имеется.

Также прокуратурой области оспорены нормативные правовые акты, предусматривающие пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной и муниципальной.

В частности, Законом области от 16.06.2005 № 46-З «О государственной гражданской службе Брянской области» предусматривалась пенсия за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы. Пенсия указанным лицам при наличии стажа государственной службы, дающего право на пенсию, не менее 15 лет устанавливается в таком размере, чтобы сумма страховой пенсии по старости (инвалидности) и пенсии составляла 55 процентов среднемесячного денежного содержания государственного служащего.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» одним из принципов гражданской службы является единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации.

В силу ст. 6 Федерального закона от «О государственной гражданской службе Российской Федерации» взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования, а также посредством соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий.

Согласно ст. 14 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» федеральным государственным гражданским служащим назначается пенсия за выслугу лет при нали-

чий стажа государственной гражданской службы не менее 15 лет в размере 45% среднемесячного заработка федерального государственного гражданского служащего за вычетом страховой пенсии по старости (инвалидности), фиксированной выплаты к страховой пенсии и повышений фиксированной выплаты к страховой пенсии, установленных в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях».

Таким образом, для государственных гражданских служащих области установлен иной механизм расчета пенсии за выслугу лет, чем федеральным законодательством для федеральных гражданских служащих. Более того, расчеты размеров пенсий за выслугу лет по аналогичным должностям федеральной и государственной гражданской службы показали, что размер пенсии за выслугу лет для областных гражданских служащих превышает размеры пенсий для федеральных гражданских служащих.

В ходе рассмотрения гражданского дела в оспариваемый Закон области были внесены изменения.

**И.В. Рофель,**

заместитель начальника  
отдела по обеспечению участия прокуроров  
в гражданском и арбитражном процессе  
прокуратуры Пензенской области

**Актуальные вопросы обеспечения участия прокуроров  
в рассмотрении судами дел об административных  
правонарушениях на примере опыта прокуратуры  
Пензенской области**

Приказ Генерального прокурора РФ от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» (далее – приказ № 78) поставил перед органами прокуратуры новые задачи по эффективной реализации полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях.

В целях усиления влияния аппарата прокуратуры области на работу прокуроров районного звена, повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением административного законодательства были приняты меры по получению информации о состоянии работы прокуроров на названном направлении.

Для того чтобы своевременно выявлять и принимать меры к устранению недостатков в работе подчиненных прокуроров, была разработана таблица «Участие в рассмотрении судом дел об административных правонарушениях, возбужденных по инициативе прокурора», предоставляемая ежемесячно, в которой нарастающим итогом отражаются данные о количественном и качественном составе возбужденных прокурором дел об административных правонарушениях, результаты их рассмотрения судом, участие при этом прокурора, сведения об обжаловании лицом, привлеченным к ответственности, или прокурором не вступивших и вступивших в законную силу судебных постановлений, результаты обжалования.

Выявленные в ходе изучения предоставляемых прокурорами сведений, а также в ходе участия сотрудников отдела в рассмотрении областным судом жалоб и протестов по делам об административных правонарушениях, возбужденных прокурором, положительные и отрицательные тенденции в рассматриваемом направлении деятельности обсуждаются с управлением по надзору за исполнением федерального законодательства в целях выработки мер по корректировке и совершенствованию работы прокуроров городов и районов, в необходимых случаях направляются информационные и индивидуальные письма.

Поскольку основной причиной подготовки некачественных административных материалов в ряде случаев является недостаточная квалификация работников (коллектив работников прокуратуры области на 45% состоит из сотрудников, чей стаж работы менее 3 лет), усилено внимание к их обучению, как коллективному, так и индивидуальному. На семинарских занятиях, в том числе в базовых прокуратурах, с молодыми специалистами в ходе стажировок особое внимание уделяется вопросам организации и методики работы, на примере конкретных дел анализируются ошибки и упущения.

Понимая, что работа в указанной сфере требует постоянного совершенствования, аппаратом прокуратуры области принимаются меры по улучшению ее качества.

Так, в истекшем периоде при проведении проверок имели место случаи составления протокола осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, несмотря на то что при выявлении административного правонарушения и невозможности вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении на месте необходимо обеспечить составление акта проверки, в котором указать сведения и данные, аналогичные предусмотренным КоАП РФ при составлении названного протокола осмотра. На необходимость корректировки деятельности в данном направлении указывалось на семинарских занятиях и в информационных письмах.

Аналогичным образом проведена работа по исключению из практики случаев возбуждения дел об административных правонарушениях по общим нормам при наличии специальных. Так, например в случае, если административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) или с нарушением предусмотренных в нем условий, помимо общих норм, содержащихся в ч. 2 и 3 ст. 14.1 КоАП РФ, установлена другими статьями Кодекса, действия лица подлежат квалификации по специальной норме.

В числе прочего указано на неукоснительное соблюдение п. 2.1 приказа № 78 о недопустимости необоснованного дублирования функций органов контроля и надзора.

Прокуроры городов и районов при организации и проведении проверок ориентированы на неукоснительное соблюдение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – приказ № 265), в том числе в части наличия повода для проверки, сроков ее проведения, заблаговременного уведомления проверяемого лица.

Еще более актуальным названный вопрос стал с появлением судебной практики, в соответствии с которой неисполнение прокурором требований приказа № 265 является существенным нарушением процессуальных требований при производстве по делу об административном правонарушении и влечет отказ в удовлетворении требований.

Благодаря принципиальной, последовательной позиции прокуратуры удалось положительно повлиять на сложившуюся в области негативную практику о недопустимости ухудшения положения привлекаемого к ответственности лица в случае отмены административных постановлений ввиду существенного (фундаментального) нарушения судом процессуальных норм и направления дела на новое рассмотрение.

Так, постановлением прокурора Первомайского района г. Пензы от 03.04.2015 по результатам проверки исполнения законодательства в сфере противодействия коррупции в отношении ООО «Горводоканал» возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.29 КоАП РФ.

Постановлением мирового судьи судебного участка № 4 Первомайского района г. Пензы от 27.04.2015 ООО «Горводоканал» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, и подвергнуто административному наказанию в виде штрафа в размере 100 тыс. руб.

Решением судьи Первомайского районного суда г. Пензы от 08.06.2015 по жалобе ООО «Горводоканал» постановление изменено, размер штрафа снижен до 20 тыс. рублей.

По представлению прокурора Первомайского района г. Пензы на вступившее в законную силу судебное решение в Пензенский областной суд принесен протест и.о. прокурора области, в котором ставился вопрос об отмене решения судьи Первомайского районного суда г. Пензы от 08.06.2015 с направлением дела на новое рассмотрение в Первомайский районный суд г. Пензы, поскольку судьей районного суда допущены существенные нарушения процессуальных требований, предусмотренных ч. 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ, определяющих правила назначения наказания.

Постановлением заместителя председателя областного суда от 18.09.2015 решение судьи оставлено без изменения, а



протест и.о. прокурора Пензенской области – без удовлетворения. Суд пришел к выводу о том, что КоАП РФ не содержит нормы, предусматривающей возможность отмены либо изменения в порядке статей 30.12–30.19 КоАП РФ вступившего в законную силу постановления или решения по делу об административном нарушении, если при этом ухудшается положение лица, привлекаемого к административной ответственности.

По представлению прокурора области заместителем Генерального прокурора Российской Федерации С.Г. Кехлеровым на вступившие в силу судебные постановления внесен протест в Верховный Суд Российской Федерации, который постановлением Верховного Суда РФ от 26.01.2016 удовлетворен, решение судьи районного суда и постановление заместителя председателя Пензенского областного суда отменены, дело направлено на новое рассмотрение в районный суд.

Верховный Суд Российской Федерации указал, что судья районного суда изменил решение мирового судьи в части назначенного обществу наказания и снизил административный штраф до 20 тыс. рублей на основании постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2014 № 4-П, проигнорировав требования ч. 3.2, 3.3 ст. 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые не позволяют назначать юридическим лицам административный штраф в размере менее половины минимального размера штрафа, предусмотренного соответствующей нормой КоАП РФ. При рассмотрении заместителем председателя областного суда протеста и.о. прокурора области на решение судьи районного суда допущенное нарушение правил назначения административного наказания не устранено.

Указанное обстоятельство имеет существенное значение для вынесения по делу законного и обоснованного решения. В противном случае рассмотрение дела нельзя признать отвечающим установленным ст. 24.1 КоАП РФ задачам производства по делам об административных правонарушениях.

Согласно правовой позиции, выраженной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2015 № 1788-О, институт пересмотра в порядке надзора постановлений по делам об административных правонарушениях, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов основан на

положениях Конституции Российской Федерации, а именно ее ст. 46, которая во взаимосвязи с ее ст. 15 (ч. 4) и 17 (ч. 1 и 3) предполагает возможность в случаях допущенных фундаментальных ошибок пересматривать вступившие в законную силу судебные акты, что в полной мере согласуется с требованиями п. 2 ст. 4 Протокола № 7 (в редакции Протокола № 11) к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Поскольку допущенное судьей Первомайского районного суда г. Пензы нарушение является существенным, имеет фундаментальный, принципиальный характер и повлияло на исход дела, решение судьи Первомайского районного суда г. Пензы от 08.06.20015, а также постановление заместителя председателя Пензенского областного суда от 18.09.2015 нельзя признать законными и обоснованными, они подлежат отмене.

Учитывая, что срок давности привлечения общества к административной ответственности, установленный ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ для данной категории дел, не истек, дело возвращено на новое рассмотрение в Первомайский районный суд г. Пензы.

Решением судьи Первомайского районного суда г. Пензы от 15.02.2016 обществу назначено наказание в виде штрафа 50 тыс. руб.

**К.И. Чернышова,**  
прокурор отдела по обеспечению  
участия прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе прокуратуры  
Калининградской области

**К вопросу о признании судом незаконным  
распоряжения администрации об установлении  
главе городского округа надбавок и поощрений**

Светлогорский межрайонный прокурор обратился в суд с иском к С. о признании незаконными распоряжений об установлении размеров и выплаты премий и надбавок, взыскании денежных средств. Обосновывая свои требования, прокурор

указал, что в период с 2012 по 2014 г. администрацией Пионерского городского округа незаконно были изданы распоряжения об установлении главе городского округа размеров надбавки к должностному окладу за особые условия муниципальной службы и размеров ежемесячного денежного поощрения (премии). На основании данных распоряжений в период с февраля 2012 г. по октябрь 2014 г. ответчице были выплачены надбавки за особые условия муниципальной службы и премии в сумме 1 017 009 руб. Прокурор просил суд признать распоряжения незаконными и взыскать с ответчицы выплаченные ей денежные средства.

Согласно ст. 35 Устава муниципального образования «Пионерский городской округ» размер денежного вознаграждения депутату, осуществляющему полномочия на постоянной оплачиваемой основе, главе городского округа устанавливается муниципальными правовыми актами, принимаемыми окружным Советом. В соответствии с данным положением решением Совета депутатов Пионерского городского округа от 26.02.2009 № 20 «О должностных окладах муниципальных служащих, ежемесячных и иных дополнительных выплатах и порядке их осуществления» утверждены размеры должностных окладов выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы Пионерского городского округа, а также определен размер должностного оклада главы городского округа. Кроме того, утверждены размеры и порядок осуществления ежемесячных и иных дополнительных выплат муниципальным служащим органов местного самоуправления Пионерского городского округа.

Так, размер ежемесячной надбавки за особые условия муниципальной службы был установлен до 20%, а в июне 2010 г. увеличен до 200%. Также было установлено, что размер ежемесячного денежного поощрения (премии) определяется в процентах к должностному окладу с учетом надбавки за выслугу лет и не должен превышать в год шести должностных окладов.

Таким образом, были определены лишь предельные размеры ежемесячных надбавок к должностному окладу за особые условия и ежемесячного денежного поощрения. При этом размер выплат обусловлен определенными критериями, в том чис-

ле результативностью труда. Также было установлено, что размер выплат определяется руководителем, имеющим право назначения муниципального служащего на муниципальную должность.

Между тем в период с января 2012 г. по октябрь 2014 г. администрацией Пионерского городского округа были изданы распоряжения, которыми главе городского округа было определено выплатить ежемесячное денежное поощрение (премию) по итогам работы за каждый месяц в размере 25% должностного оклада с учетом надбавок за выслугу лет. На основании указанных распоряжений С. было получено 243 916 руб. 07 коп.

Кроме того, в период с января 2012 г. по октябрь 2014 г. администрацией Пионерского городского округа также изданы распоряжения, в соответствии с которыми главе городского округа устанавливалась надбавка за особые условия муниципальной службы. Так, в период с января по март 2012 г. была установлена надбавка в размере 70% должностного оклада, в период с апреля 2012 г. по декабрь 2013 г. была установлена надбавка в размере 95% должностного оклада, в период с января по октябрь 2014 г. была установлена надбавка в размере 105% должностного оклада.

Иными словами, всего на основании изданных распоряжений С. было выплачено 810 312 руб. 61 коп.

Рассматривая заявление, суд согласился с доводами прокурора о том, что право устанавливать в отношении себя конкретный размер указанных надбавок у главы города отсутствовало, поскольку разрешение данного вопроса отнесено к компетенции окружного Совета депутатов, а последним соответствующих решений в спорный период не принималось.

Принимая решение по существу, суд пришел к выводу о том, что полученные ответчиком из бюджета муниципального образования «Пионерский городской округ» денежные средства на общую сумму 1 017 009 руб. 68 коп. являются неосновательным обогащением и в силу ст. 1102 ГК РФ подлежат возврату.

Светлогорский городской суд 6 августа 2015 г. признал незаконными распоряжения администрации Пионерского го-

родского округа в части установления размеров и выплаты главе городского округа надбавки к должностному окладу за особые условия муниципальной службы и ежемесячного денежного поощрения. Суд также решил взыскать с С. сумму неосновательного обогащения в размере 1 017 009 руб. 68 коп.

На данное решение была подана апелляционная жалоба в Калининградский областной суд, однако судебная коллегия по гражданским делам признала решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

**Д.В. Штехбарт,**  
начальник отдела по обеспечению  
участия прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе прокуратуры  
Республики Крым

### **Практика участия прокуратуры Республики Крым в порядке КАС РФ и КАС Украины**

Вот уже полгода как в России действует Кодекс административного судопроизводства.

В период нахождения Крыма в составе Украины прокуратура республики с 01.09.2005 до 18.03.2014 (9 лет) осуществляла представительство интересов граждан и государства в административном судопроизводстве по требованиям КАС Украины.

Следует отметить, что оба кодекса существенно отличаются друг от друга предметом регулирования (юрисдикцией), подсудностью дел и процессуальными сроками. Важно подчеркнуть, что и полномочия прокурора в административном судопроизводстве по законодательству России и Украины тоже отличаются друг от друга. Хотелось бы сказать об этом немного подробнее.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 17 КАС Украины юрисдикция административных судов распространяется на споры: физических или юридических лиц с субъектом властных полномо-

мочий по обжалованию его решений (нормативных правовых актов или правовых актов индивидуального действия), действий или бездействия (совпадает с КАС РФ); по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы (дела данной категории мы рассматриваем по правилам ГПК РФ); между субъектами властных полномочий по поводу реализации их компетенции в сфере управления, в том числе делегированных полномочий (такой институт есть и в КАС РФ); возникающие по поводу заключения, исполнения, прекращения, отмены или признания административных договоров (обеспечения государственных нужд, управления объектами государственной собственности, оказания государственных услуг, инвестиционные соглашения) (в КАС РФ такой институт отсутствует); по обращениям субъекта властных полномочий, в случаях, установленных Конституцией и законами Украины (огромное количество прямых указаний в нормативных актах, категории обращений в некоторых случаях совпадают с КАС РФ); о правоотношениях, связанных с избирательным процессом или процессом референдума (совпадает с КАС РФ).

В Российской Федерации административные дела рассматриваются Верховным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции.

В Украине кроме судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела, существует непосредственно институт окружных, апелляционных административных судов.

Судом кассационной инстанции является Высший административный суд Украины. Основным критерием разграничения предметной подсудности между судами общей юрисдикции и окружными административными судами является орган, с участием которого рассматривается спор.

Так, споры с участием органов и должностных лиц местного самоуправления в Украине в основном рассматривают суды общей юрисдикции; дела с участием органов государственной власти и иных государственных органов – окружные административные суды.

При этом судами общей юрисдикции в отличие от КАС РФ по правилам КАС Украины рассматриваются все административные дела по поводу решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий по делам о привлечении к административной ответственности.

Судебный акт, которым административное дело разрешается по существу, в Украине излагается в форме постановления (ст. 158 КАС Украины).

Участие прокурора в административном судопроизводстве как по нормам КАС РФ, так и КАС Украины реализуется в форме:

1) обращения в суд с административным иском заявлением.

Однако в Украине у прокурора отсутствует право обращения в суд с иском в интересах неопределенного круга лиц.

В Украине треть обращений прокуроров с административным иском заявлением была вызвана необходимостью взыскания в бюджет задолженности по налогам, сборам, иным обязательным платежам и финансовым санкциям.

В отличие от установленных ст. 208, 219 КАС РФ сроков на обращение в суд ст. 99 КАС Украины предусмотрен общий для большинства категорий споров 6-месячный срок обращения в суд.

Правоприменительная практика в Российской Федерации показывает, что, как правило, обращению прокурора с административным иском заявлением в порядке гл. 22 КАС РФ предшествует принесение прокурором представления, в случае неисполнения требований которого прокурор в пределах установленного ст. 219 КАС РФ срока обращается в суд независимо от срока, когда прокурору стало известно об отклонении представления.

В Украине же исходя из абз. 2 ч. 2 ст. 99 КАС Украины, ч. 6 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» в случае неисполнения представления установлен 15-дневный срок для обращения прокурора в административный суд с иском, который исчисляется со дня получения уведомления об отклонении представления или в случае неуведомления прокурора о результатах

рассмотрения представления со дня окончания определенного прокурором в представлении срока для его рассмотрения;

2) участия прокурора в рассмотрении дел в судах на разных стадиях судопроизводства.

Отличительной особенностью в полномочиях прокурора по кодексам обеих стран при реализации данной формы участия в административном судопроизводстве является то, что в соответствии с ч. 7 ст. 39 КАС РФ прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных Кодексом, т.е. вступление прокурора в процесс ограничено законом.

При этом согласно ч. 2 ст. 60 КАС Украины прокурор может вступить по своей инициативе в дело, производство по которому открыто по административному иску иных лиц, на какой-либо стадии его рассмотрения, т.е. прокурор может выбирать, в какое дело он вступит и будет участвовать в нем, категории этих дел законодателем в Украине не ограничены.

Данное полномочие активно использовалось прокуратурой республики, которая в основном вступала в процессы, возбужденные по искам налогоплательщиков об отмене решений налоговых и таможенных органов об определении подлежащих уплате в бюджет платежей и о взыскании из бюджета значительных (излишне уплаченных) сумм по налогам и иным обязательным платежам.

Положения КАС РФ, как мы видим, не распространяются на производство об обращении взыскания на средства бюджетов (ч. 5 ст. 1 КАС РФ);

3) обжалования судебных актов.

Следует отметить следующее. В административном судопроизводстве Украины прокурор обжалует судебные постановления путем подачи апелляционной, кассационной жалобы, а не представления, как это предусмотрено КАС РФ, но суть и содержание их при этом идентичны.

При этом сроки внесения данных документов реагирования также существенно отличаются от сроков апелляционного и кассационного обжалования, установленных КАС РФ.



Так, в соответствии с ч. 2 ст. 186 КАС Украины апелляционная жалоба подается в течение 10 дней со дня его оглашения, а согласно ст. 212 КАС Украины кассационная жалоба на судебные решения подается в течение 20 дней после вступления в законную силу судебного решения суда апелляционной инстанции.

Также в соответствии со ст. 192 КАС Украины прокурор может присоединиться к апелляционной жалобе иного участника процесса, поддержав ее требования, о чем подается соответствующее заявление.

Кроме этого, в соответствии со ст. 189 КАС Украины установлен пресекательный срок, в течение которого независимо от уважительности причин пропуска срока апелляционного обжалования прокурор может подать апелляционную жалобу в течение 1 года с момента оглашения обжалуемого судебного решения, последствием пропуска которого является отказ в открытии апелляционного производства.

В отличие от ч. 6 ст. 318 КАС РФ, согласно которой с кассационным представлением вправе обращаться только Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, а также прокурор субъекта, в силу ст. 37 Закона Украины «О прокуратуре» кассационная жалоба в Украине может быть внесена прокурором областного уровня, его заместителями, а прокуроры районного уровня и их заместители могут вносить кассационные жалобы на определения о возврате апелляционной жалобы или оставлении их без движения, отказ в открытии апелляционного производства.

В связи со сжатыми сроками на кассационное обжалование и с целью повышения уровня удовлетворяемости кассационных жалоб Высшим административным судом Украины Генеральная прокуратура Украины перед подписанием и направлением в суд жалобы обязывала каждую область, республику официально с ними согласовывать целесообразность их внесения и сам текст жалобы.

Эта практика у нас была отработана, она себя оправдала, и мы ее продолжаем в настоящее время. С целью повышения удовлетворяемости апелляционных представлений прокуроров

районного звена было внесено изменение в приказ прокурора субъекта в части обязанности прокуроров районного звена согласовывать с аппаратом каждое их апелляционное представление.

В целом есть некоторые отличительные особенности, но цели и задачи одинаковые – это защита интересов граждан и государства.

Организационно-методическая работа играет важную роль в деятельности прокуроров, обеспечивающих участие в гражданском, арбитражном и административном процессах.

В прокуратуре республики этому направлению уделяется большое внимание с учетом того, что 90% помощников прокуроров городов и районов имеют опыт работы в органах прокуратуры до 5 лет.

Направляются информационные письма, в которых обращается внимание прокуроров на возникающие проблемные вопросы в практике применения КАС РФ.

Подготовлена и направлена прокурорам районного звена памятка по основным полномочиям прокурора в административном судопроизводстве.

## **Раздел 2. Актуальные вопросы участия прокурора в арбитражном процессе**

**Е.П. Астраханцева,**  
старший помощник прокурора  
Республики Бурятия  
по обеспечению участия прокуроров  
в арбитражном процессе

### **Об опыте работы прокуратуры Республики Бурятия по защите публичных интересов в земельной сфере**

Одним из основных принципов земельного законодательства в соответствии со ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) является учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, являющейся природным ресурсом, используемым в качестве средства производства, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Действующим ЗК РФ установлен приоритет предоставления земельных участков путем проведения торгов. Основной целью проведения торгов является исключение возможной коррупционной составляющей в процедуре предоставления земель, а также максимальное пополнение доходной базы бюджетов всех уровней.

Вместе с тем практика прокурорского надзора в сфере землепользования свидетельствует о том, что должностными лицами уполномоченных органов (как правило, это руководители муниципалитетов) решения о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности, принимаются без учета публичных интересов, минуя конкурсные процедуры.

Наиболее эффективным способом защиты нарушенных публичных интересов в сфере распоряжения земельными участками является обращение прокурора в суд.

Так, прокурором республики в Арбитражный суд Республики Бурятия направлено исковое заявление к администрации

муниципального образования «Иволгинский район» (далее – Администрация), обществу с ограниченной ответственностью «Фортуна плюс» (далее – Общество) о признании договора купли-продажи земельного участка, заключенного между администрацией и обществом, недействительной (ничтожной) сделкой и о применении последствий недействительности ничтожной сделки в виде возврата Администрации земельного участка.

Первоначально спорный земельный участок площадью 50 000 кв. м из земель сельскохозяйственного назначения предоставлялся Обществу в аренду для сельскохозяйственного производства. Впоследствии арендатором на земельном участке были возведены административное и бытовое здания общей площадью 172,6 кв. м, изменена категория земельного участка на категорию «земли промышленности».

В 2012 г. стороны расторгли договор аренды в связи с предоставлением земельного участка Обществу в собственность для строительства производственной базы в порядке, предусмотренном ст. 36 ЗК РФ<sup>1</sup>, по льготной цене, установленной для собственников объектов недвижимости, расположенных на земельном участке.

По мнению прокуратуры республики, при предоставлении спорного участка органом местного самоуправления были нарушены требования ст. 33, 35, 36 ЗК РФ, поскольку площадь предоставленного в собственность земельного участка значительно превышала размер участка, необходимого для использования принадлежащих обществу объектов недвижимости.

В обоснование заявленных требований прокуратурой был представлен расчет предельного размера необходимого для использования объектов недвижимости земельного участка, произведенный в соответствии с региональными нормативами градостроительного проектирования. Площадь необходимого земельного участка составила 1015 кв. м.

Суды первой и апелляционной инстанций, отказывая в удовлетворении требований, указали, что хотя формально вы-

---

<sup>1</sup> Статья 36 ЗК РФ утратила силу с 1 марта 2015 года. – Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ.

воды прокурора являются верными, однако не согласуются с фактическими обстоятельствами данного дела.

Судом кассационной инстанции судебные акты оставлены без изменения.

Не согласившись с выводами судов, прокуратура Республики подготовила проект представления о пересмотре в порядке надзора судебных актов, который был поддержан Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 03.06.2014 все судебные акты, принятые по делу № А10-78/2012, отменены. Договор купли-продажи спорного земельного участка признан недействительной (ничтожной) сделкой. Дело в части требования о применении последствий недействительности ничтожной сделки направлено на новое рассмотрение.

В постановлении указано, что, поскольку в установленном законом порядке земельный участок, необходимый для использования объектов недвижимости, сформирован не был, а предоставление земельных участков для строительства осуществляется по особым правилам, установленным ст. 30–32 ЗК РФ, оспариваемая сделка совершена с нарушением требований закона, что влечет ее недействительность.

Большой практический интерес имеют выводы по вопросу применения последствий недействительности сделки.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 03.06.2014 по делу № А10-78/2012 отметил, что в силу п. 2 ст. 167 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) при рассмотрении требования о применении последствий недействительности сделки суд должен проверить доводы сторон о наличии возможности возврата полученного имущества в натуре, а при установлении невозможности такого возврата – возместить его действительную рыночную стоимость, предоставив истцу возможность уточнить заявленные требования.

Ответчик по данному делу, не дожидаясь вступления судебных актов в законную силу, продал спорный земельный участок физическому лицу (дочери генерального директора Общества) за 328 100 руб., в то время как рыночная стоимость

участка составляла 5 млн 600 тыс. руб. В дальнейшем приобретатель по сделке после межевания участка, произведенного за счет средств ООО «Фортуна плюс», продала 47 образовавшихся земельных участков 22 физическим лицам по цене 25 тыс. руб. за участок.

В целях возврата муниципальному образованию земельных участков, проданных впоследствии родственникам учредителей Общества, прокурором Иволгинского района оспорены в суде общей юрисдикции сделки купли-продажи 22 земельных участков в силу ничтожности и недобросовестности приобретателей.

Решением районного суда иски прокурора о признании сделок ничтожными и применении последствий их недействительности удовлетворены.

При новом рассмотрении дела в арбитражном суде прокуратурой Республики требования о применении последствий недействительности ничтожной сделки уточнены. С ответчика взыскана рыночная стоимость части земельного участка, истребовать который не представилось возможным, в сумме 2 610 584 руб. Решения судов вступили в законную силу.

Распространенный характер на территории Республики Бурятия получила практика предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для дачного строительства, преимущественно из земель, расположенных на побережье озера Байкал.

Тем самым муниципалитеты, используя льготный, без проведения торгов, порядок, фактически разрешали застройку сельскохозяйственных земель жилыми домами. При этом в ряде случаев незаконно распорядились землями Российской Федерации.

В 2010 г. администрацией Кабанского района Республики были приняты решения о разделе земельных участков, которые до разграничения государственной собственности на землю находились в пользовании федерального государственного унитарного предприятия Министерства путей сообщения Российской Федерации Транссовхоз «Большереченский», а также о предоставлении образованных участков дачным некоммерче-

ским товариществам «Садко», «Перспектива», «Меридиан», «Дружба».

Однако в силу ст. 3.1 Федерального закона 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации от 07.08.2002 № 576 «О порядке распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю» такие земельные участки относились к собственности Российской Федерации и распоряжение ими производилось уполномоченным федеральным органом власти.

Поскольку предоставление земельных участков, отнесенных в силу закона к федеральной собственности, произведено администрацией района неправомочно, с превышением компетенции, прокуратурой Республики и Территориальным управлением Росимущества в Республике Бурятия передача земельных участков дачным товариществам оспорена в судебном порядке.

Администрация Кабанского района, дачное некоммерческое товарищество «Меридиан», полагая, что органы местного самоуправления были вправе распорядиться земельными участками ввиду приватизации и последующей ликвидации Трансовхоза «Большереченский», а право Российской Федерации на спорный земельный участок было зарегистрировано в 2010 г. неправомочно, обратились в арбитражный суд с исковыми заявлениями к Территориальному управлению Росимущества в Республике Бурятия о признании права Российской Федерации на спорные земельные участки отсутствующим.

В целях обеспечения законности и защиты имущественных интересов Российской Федерации прокуратура Республики вступила в рассматриваемые арбитражным судом дела.

Судами первой и апелляционной инстанций в удовлетворении требований отказано. Постановлениями Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа судебные акты отменены, дела направлены на новое рассмотрение. Постановления суда кассационной инстанции обжалованы ТУ Росимущества в Республике Бурятия.

Активно участвуя в отстаивании интересов Российской Федерации, представители прокуратуры Республики приняли участие в заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. По результатам заседания в связи с неправильным применением судом кассационной инстанции норм материального права постановление Арбитражного суда округа отменено, решение и постановление судов первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения.

С учетом мнения Верховного Суда Российской Федерации исковые заявления Территориального управления Росимущества о признании сделок недействительными, об истребовании земельных участков из чужого незаконного владения дачных некоммерческих товариществ при участии в деле прокуратуры Республики удовлетворены. Решения суда исполнены.

Нарушения законодательства при предоставлении земельных участков для ведения дачного хозяйства на побережье озера Байкал допускались и органами местного самоуправления Прибайкальского района, в границы которого также входят земли водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы озера.

Прокурорской проверкой были вскрыты факты бесплатного предоставления в собственность дачных некоммерческих товариществ «Итанца» и «Родник» земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, государственная собственность на которые не разграничена, с нарушением порядка предоставления земельных участков для указанных целей и природоохранного законодательства.

При создании дачных объединений органами местного самоуправления и гражданами были проигнорированы требования Федерального закона от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» о порядке создания таких объединений.

Граждане, являющиеся членами дачного некоммерческого товарищества (далее – ДНТ), на территории сельского поселения «Гремячинское», в границах которого расположены земельные участки, предоставленные ДНТ, не проживали. С заявлениями о признании их нуждающимися в получении дачных земельных участков в органы местного самоуправления не об-



ращались. Списки граждан, нуждающихся в предоставлении дачных земельных участков, органами местного самоуправления сельского поселения не утверждались, расчет потребности в дачных земельных участках не производился.

Схема зонирования Прибайкальского района для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в соответствии с требованиями закона не утверждалась. Земельные участки, предоставленные дачным объединениям, не относились к фонду перераспределения земель и не могли быть предоставлены для ведения садоводства.

Нарушение порядка создания ДНТ исключает возможность льготного предоставления земельных участков. В этом случае земельные участки должны предоставляться на общих основаниях, предусмотренных земельным законодательством, в том числе путем проведения торгов.

Кроме того, спорные земельные участки располагались в водоохранной зоне и прибрежной защитной полосе озера Байкал, которое включено в Список объектов всемирного наследия.

В силу подп. 4 п. 5 ст. 27 ЗК РФ земельные участки, занимаемые объектами всемирного наследия, ограничены в обороте и не могут предоставляться в собственность юридических и физических лиц.

В связи с особым природоохранным значением озера Байкал в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории ограничено осуществление хозяйственной деятельности на незатронутых природных территориях, к которой относится и дачное строительство.

Первоначально судами первой и апелляционной инстанций исковые требования прокуратуры республики по ДНТ «Итанца» были отклонены. Однако Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа позиция прокуратуры республики была признана обоснованной. Принятые судебные акты отменены, дело направлено на новое рассмотрение. При повторном рассмотрении исковые требования прокуратуры республики удовлетворены в полном объеме. Решения суда вступили в законную силу.

В настоящее время по постановлению прокурора Прибайкальского района, вынесенному в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК

РФ, в отношении главы муниципального образования «Прибайкальский район», принявшего незаконные решения о предоставлении земельных участков, возбуждено и расследуется уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 286 УК РФ.

Подводя итог, следует отметить, что защита публичных интересов в сфере земельных отношений не теряет своей актуальности. По-прежнему руководители муниципалитетов, распоряжаясь земельными участками, ставят личную заинтересованность отдельных лиц в получении участков выше государственных и муниципальных интересов, а также допускают нарушения прав граждан и юридических лиц на равный доступ к их приобретению.

Одной из важнейших задач органов прокуратуры является обеспечение законности при управлении и распоряжении земельными участками. При этом своевременный и качественный прокурорский надзор в указанной сфере может обеспечить защиту нарушенных интересов всех заинтересованных лиц.

**И.М. Будлов,**  
заместитель начальника  
отдела по обеспечению участия  
прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе  
прокуратуры Приморского края

### **О положительном опыте защиты прокуратурой Приморского края публичных интересов в арбитражном суде**

В своем выступлении хотел бы привести несколько примеров из судебно-прокурорской практики прокуратуры Приморского края.

Первый пример касается вопроса прекращения непосредственного участия Российской Федерации в уставном капитале

стороны по сделке в период обращения прокурора в арбитражный суд.

Положения ч. 1 ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) предоставляют прокурору право обратиться в арбитражный суд с исками о признании недействительными сделок и применении последствий недействительности ничтожных сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований.

В пункте 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» (далее – постановление № 15) разъяснено, что арбитражным судам при определении полномочий прокурора по обращению в арбитражный суд с исковым заявлением (заявлением) следует руководствоваться ст. 52 АПК РФ. В случаях если прокурор обращается в арбитражный суд с исковым заявлением (заявлением) по делам, не предусмотренным федеральным законом, суд прекращает производство по делу применительно к п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ.

На первый взгляд, редакция названной нормы является конкретной и не требует специального уточнения – суд, приняв к производству исковое заявление прокурора, проверяет его полномочия применительно к субъектному составу участников сделки. В случае отсутствия в уставном капитале (фонде) ответчиков доли участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований производство по делу подлежит прекращению.

Вместе с тем в правоприменительной практике прокуратуры Приморского края возникла ситуация, выявившая правовую неопределенность относительно возможности дальнейше-

го рассмотрения арбитражным судом дела при прекращении непосредственного участия Российской Федерации в уставном капитале стороны по сделке, если на момент обращения прокурора в суд такое участие имело место.

Показателен в этой ситуации следующий пример.

10.06.2015 первый заместитель прокурора Приморского края обратился в Арбитражный суд Приморского края с иском о признании недействительным в части кредитного соглашения, заключенного между банком и выполняющим государственный оборонный заказ заводом, а также договора залога, заключенного между указанными лицами (дело № А51-12225/2015).

В ходе рассмотрения настоящего спора по ходатайству одного из ответчиков судом вынесено определение от 29.09.2015 о прекращении производства по делу по основаниям п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ.

При вынесении судебного акта принят во внимание список зарегистрированных лиц владельцев ценных бумаг завода по состоянию на 05.08.2015, согласно которому Российская Федерация напрямую перестала быть его акционером, на указанную дату акционерами стали судостроительная корпорация (53,51% акций) и центр судостроения и судоремонта (46,49% акций).

В связи с этим суд указал, что поскольку правом на иск обладает только лицо, которое имеет в нем интерес, то в случае же утраты интереса, в том числе к моменту вынесения решения по существу спора, оно утрачивает и право на иск, так как его права и интересы нельзя признать нарушенными.

Однако приведенное правовое обоснование представляется ошибочным.

В материалах обозначенного дела представлены доказательства сохранения косвенного участия Российской Федерации в управлении заводом как единственного акционера судостроительной корпорации, имеющей соответственно долю участия в заводе более 50%.

Согласно данным списка аффилированных лиц судостроительной корпорации Российская Федерация утратила статус акционера завода только 15.06.2015.

Прокурор обратился в суд с иском 10.06.2015, т.е. до передачи доли участия Российской Федерации в пользу судостроительной корпорации.

При таких обстоятельствах, несмотря на то что на момент рассмотрения настоящего дела не имелось непосредственного государственного участия в уставном капитале (фонде) завода, правовой интерес Российской Федерации в рассматриваемом деле не утрачен, поскольку имелось опосредованное участие в качестве единственного акционера одного из акционеров завода – судостроительной корпорации.

Часть 1 ст. 52 АПК РФ не содержит ограничений формы участия Российской Федерации в уставном капитале юридического лица, поэтому такое участие может быть выражено как в виде непосредственного владения акциями (долями), так и через принадлежность соответствующих акций (долей) государственным предприятиям и учреждениям или акционерным обществам, участником которых является государство.

С позицией прокуратуры согласились апелляция и кассационная инстанции. Такой подход, по нашему мнению, полностью отвечает современному развитию корпоративных отношений и возможности более динамичного участия Российской Федерации в их осуществлении, что особенно актуально при выполнении хозяйствующими субъектами общегосударственных функций, как в приведенном примере – выполнение государственного оборонного заказа.

Следует отметить, что судебная практика по обозначенной проблеме практически не сформирована.

Еще в 2003 г. Арбитражным судом Московской области рассмотрено исковое заявление первого заместителя прокурора Московской области к двум хозяйствующим субъектам о применении последствий недействительности заключенного между ответчиками договора на создание научно-технической продукции (дело № А41-К1-8914/03).

Менее дискуссионным, но равнозначно важным оказался вопрос относительно момента проверки полномочий прокурора на предъявление искового заявления в арбитражный суд.

Из буквального толкования содержания ст. 52 АПК РФ следует, что полномочия прокурора на обращение в арбитражный суд должны быть установлены именно на момент предъявления иска, а не в ходе рассмотрения дела.

При рассмотрении иска первого заместителя прокурора Приморского края банк в обоснование своей позиции ссылался на состоявшиеся судебные акты по делу № А43-13751/2012, в ходе рассмотрения которого суды установили, что по состоянию на 28.04.2012 (день поступления искового заявления в суд) доля Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в уставном капитале открытого акционерного общества отсутствует, в связи с чем суды пришли к обоснованному выводу, что в отсутствие в уставном капитале ответчика доли государства прокуратура не имеет процессуальных полномочий на обращение в суд с иском об оспаривании сделки, совершенной указанным юридическим лицом.

Следовательно, судом полномочия прокурора проверялись именно на момент обращения в суд.

Нельзя оставить без внимания особый статус прокурора в арбитражном процессе, который определяет ст. 52 АПК РФ. Не являясь материальным истцом, прокурор обращается в арбитражный суд в интересах публично-правового образования.

Согласно разъяснениям, изложенным в п. 10 постановления Пленума № 15, предъявляя иск о признании недействительной сделки или применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной лицами, названными в абзацах втором и третьем ч. 1 ст. 52 АПК РФ, прокурор обращается в арбитражный суд в интересах публично-правового образования. В связи с этим суд извещает соответствующее публично-правовое образование, в интересах которого предъявлен иск, в лице уполномоченного органа о принятии искового заявления прокурора к производству и возбуждению производства по делу.

Соответственно, выяснение наличия интереса Российской Федерации относительно заявленного материально-правового требования без рассмотрения спора по существу невозможно. Формальное указание на прекращение прямого участия публично-правового образования этому препятствует и, как следствие, влечет невозможность реализовать право на судебную защиту.

В анализируемом деле материальными истцами указаны Федеральное агентство по управлению государственным имуществом и Министерство обороны Российской Федерации. Последнее настаивало на рассмотрении дела по существу и удовлетворении требований, ссылаясь при этом на нарушение при заключении оспариваемых сделок требований закона и публичных интересов, касающихся обеспечения обороны и безопасности государства, в том числе при расходовании государственных средств, предназначенных для выполнения государственного оборонного заказа.

Иск первого заместителя прокурора края был принят с соблюдением положений арбитражного процессуального законодательства и подлежал рассмотрению по существу, иное бы допускало возможность злоупотребления со стороны заинтересованных лиц.

В юридической литературе на протяжении многих лет ведутся споры относительно возникновения и наличия полномочий прокурора на иск, как в период действия АПК РФ 1995 г., предоставлявшего право обратиться в арбитражный суд по любой категории споров в защиту государственных и общественных интересов, так и в период действия нынешнего Кодекса. Указанное обстоятельство свидетельствует о том, что трудно переоценить важность исков, предъявляемых органами прокуратуры в арбитражный суд.

Последовательная и принципиальная позиция прокуратуры Приморского края позволила вернуть дело в суд первой инстанции на рассмотрение по существу и предоставила возможность прокурору защищать права государства на выполнение стратегически важного оборонного заказа. Одновременно со-

здан судебный прецедент, открывающий широкие возможности добиваться восстановления нарушенных публичных интересов.

В своем сообщении хотелось также осветить вопрос об оспаривании сделок, заключенных на торгах, при наличии у участников торгов конфликта интересов.

Первым заместителем прокурора края в арбитражный суд направлено два исковых заявления о признании недействительными заказов, размещенных путем проведения электронного аукциона. Администрацией г. Владивостока заключены два контракта: контракт на оказание в 2015 г. услуг по подготовке и организации публикации информационных сообщений о социально-экономическом и культурном развитии г. Владивостока, о развитии его общественной инфраструктуры, о деятельности главы и администрации г. Владивостока в газетах и контракт на оказание услуг по опубликованию нормативных правовых актов администрации г. Владивостока на общую сумму свыше 36 млн руб. (дела № А51-11168/2015, А51-10080/2015).

Основанием для обращения в суд с требованиями о признании недействительными указанных контрактов послужило следующее.

Согласно п. 9 ч. 1 ст. 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе, Закон № 44-ФЗ) при осуществлении закупки заказчик устанавливает единые требования к участникам закупки, в том числе отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и др.), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными ор-



ганами управления юридических лиц – участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц.

Согласно ст. 69 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» руководство текущей деятельностью общества осуществляется единоличным исполнительным органом общества (директором, генеральным директором) или единоличным исполнительным органом общества (директором, генеральным директором) и коллегиальным исполнительным органом общества (правлением, дирекцией). По решению общего собрания акционеров полномочия единоличного исполнительного органа общества могут быть переданы по договору коммерческой организации (управляющей организации).

К компетенции исполнительного органа общества относятся все вопросы руководства текущей деятельностью общества (ч. 2 ст. 69 Закона № 44-ФЗ).

Общество, полномочия единоличного исполнительного органа которого переданы управляющей организации или управляющему, приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через управляющую организацию или управляющего в соответствии с абзацем первым п. 1 ст. 53 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. 3 ст. 69 Закона № 44-ФЗ).

На основании договора ЗАО «Дальневосточная акционерная информационно-издательская компания «Владивосток-новости» передало управляющей организации – обществу с ограниченной ответственностью «Востокцемент» полномочия единоличного исполнительного органа (генерального директора).

Генеральным директором и учредителем ООО «Востокцемент» является Пушкарев Андрей Сергеевич, который является родным братом Пушкарева Игоря Сергеевича.

Таким образом, установлено, что руководитель заказчика (администрации г. Владивостока) является родным братом учредителя и руководителя управляющей организации победителя спорных аукционов – единоличного исполнительного органа управления ЗАО «Дальневосточная акционерная информационно-издательская компания «Владивосток-новости», что свидетельствует о наличии предусмотренного п. 9 ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ конфликта интересов.

По заявлению первого заместителя прокурора края по данным делам приняты обеспечительные меры в виде запрета исполнения контрактов. В ходе рассмотрения указанных дел ответчиками подписаны соглашения о расторжении оспариваемых контрактов, производство по делам прекращено.

Кроме того, в работе края имеется практика оспаривания договоров ипотеки социально значимого имущества (котельных) специализированного унитарного предприятия.

Заместителем прокурора края в арбитражный суд предъявлено исковое заявление о признании недействительной сделки по передаче в залог (ипотеку) социально значимого имущества (дело № А51-14396/2015).

В августе 2014 г. между ОАО Акционерный коммерческий банк «Банк Москвы» и краевым государственным унитарным предприятием «Примтеплоэнерго» заключен кредитный договор на предоставление кредитной линии на сумму свыше одного миллиарда рублей.

В обеспечение принятых на основании кредитного договора обязательств с согласия уполномоченного органа между КГУП «Примтеплоэнерго» и АКБ «Банк Москвы» заключен договор об ипотеке, по условиям которого в залог Банку переданы находящиеся в собственности Приморского края и закрепленные на праве хозяйственного ведения предприятия котельные, обеспечивающие теплом население.

Отмеченные котельные предоставлены на праве хозяйственного ведения КГУП для выполнения уставных задач

предприятия – производства тепловой энергии для отопления жилья, объектов социально-культурного назначения в населенных пунктах края и других потребителей, подключенных к тепловым сетям предприятия.

Пунктом 3 ст. 18 Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях предусмотрено, что движимым и недвижимым имуществом государственное или муниципальное предприятие распоряжается только в пределах, не лишаящих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия. Сделки, совершенные государственным или муниципальным предприятием с нарушением этого требования, являются ничтожными.

В соответствии с правовой позицией, выраженной в п. 18 постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», унитарные предприятия, а также другие коммерческие организации, в отношении которых законом предусмотрена специальная правоспособность (банки, страховые организации и некоторые другие), не вправе совершать сделки, противоречащие целям и предмету их деятельности, определенным законом или иными правовыми актами. Такие сделки являются ничтожными на основании ст. 168 ГК РФ.

Согласно п. 10 постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» судам необходимо учитывать, что в соответствии с п. 3 ст. 18 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» совершенные унитарным предприятием сделки, в результате которых предприятие лишено возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены его уста-

вом, являются ничтожными независимо от их совершения с согласия собственника.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 16.05.2000 № 8-П, объекты коммунальной инфраструктуры, жизненно необходимые для региона, используются не только в частных интересах собственника указанных объектов, но и в интересах населения, подлежащих защите со стороны государства. Поэтому отношения, связанные с обеспечением функционирования и сохранения целевого назначения указанных объектов, носят публично-правовой характер. Предусмотренные действующим законодательством ограничения в части совершения государственными предприятиями сделок в пределах их специальной правоспособности вызваны необходимостью защиты публичного порядка в Российской Федерации, поскольку выполнение государством возложенных на него обществом функций происходит в том числе посредством создания государственных предприятий.

Исходя из системного толкования указанных положений, деятельность государственных предприятий является одной из составляющих поддержания государством публичного порядка в сферах, перечисленных в п. 4 ст. 8 Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях.

В соответствии с Отчетом об оценке рыночной стоимости объектов недвижимости, принадлежащих на праве хозяйственного ведения КГУП, оцениваемые здания котельных относятся к специализированной недвижимости в силу специализации использования – для теплоснабжения. Конструктивные особенности здания каждого объекта учитывают возможность монтажа специального оборудования и обустройства монтажа.

В зданиях котельных, обремененных залогом, расположено оборудование, предназначенное для выработки тепловой энергии в целях теплоснабжения, составляющее единый имущественный комплекс.

При этом неисполнение КГУП «Примтеплоэнерго» обязательств по кредитному договору вследствие ухудшения финансового положения повлечет за собой обращение взыскания на

предмет ипотеки – здания котельных, обеспечивающих как имущественный комплекс теплоснабжением объекты социального назначения и население, что фактически приведет к невозможности использовать указанное недвижимое имущество в объемах, необходимых для осуществления предприятием деятельности, цели, предмет, виды которой определены его уставом и связаны с публично-правовой реализацией функции теплоснабжения жителей Приморского края.

Согласно п. 2 ст. 6 Федерального закона от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» не допускается ипотека имущества, изъятого из оборота, имущества, на которое в соответствии с федеральным законом не может быть обращено взыскание, а также имущества, в отношении которого в установленном федеральным законом порядке предусмотрена обязательная приватизация либо приватизация которого запрещена.

Особенности приватизации объектов коммунально-бытового назначения определены ст. 30 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации).

Согласно ст. 30 Закона о приватизации объекты коммунально-бытового назначения могут быть приватизированы в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, за исключением используемых по назначению: объектов транспорта и энергетики, предназначенных для обслуживания жителей соответствующего поселения. В силу п. 2 ст. 30 Закона о приватизации эти объекты приватизации не подлежат и передаются в муниципальную собственность в порядке, установленном законодательством.

В силу п. 2 ст. 13 Закона о приватизации приватизация имущественных комплексов унитарных предприятий осуществляется путем их преобразования в хозяйственные общества.

В то же время ст. 56, 57 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» имущество, заложенное по договору об ипотеке, реализуется путем продажи с публичных торгов.

При этом, исходя из п. 1 ст. 18 Закона о приватизации, предусматривающей, что на аукционе подлежит продаже государственное или муниципальное имущество в случае, если его покупатели не должны выполнить какие-либо условия в отношении такого имущества, такой способ приватизации муниципального имущества, как продажа на аукционе, не может быть использован (постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.06.2015 по делу № А56-26513/2014).

Следовательно, такие объекты не могут быть предметами ипотеки, поскольку в противном случае на них может быть обращено взыскание, в результате чего они могут перейти в частную собственность без учета специфики приватизации таких объектов, что противоречит законодательству.

Суд согласился с доводами иска о том, что передача в залог указанного имущества противоречит действующему законодательству, а также не соответствует целям и предмету деятельности специализированного предприятия, обеспечивающего теплом большую часть населения Приморского края, что ставит под угрозу надежность теплоснабжения жителей.

**Г.А. Королева,**  
заместитель начальника отдела  
по обеспечению участия прокуроров  
в гражданском и арбитражном процессе  
прокуратуры Нижегородской области

### **Обеспечение участия в арбитражном процессе в прокуратуре Нижегородской области**

В прокуратуре Нижегородской области в 2004 г. создан отдел по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, который состоит из 9 человек. Отдел работает по зонально-предметному принципу. Все работники отдела обеспечивают участие в Нижегородском областном суде в рассмотрении гражданских и административных дел по первой

и апелляционной инстанциям, в Арбитражном суде Нижегородской области и в Арбитражном суде Волго-Вятского округа в кассационной инстанции.

В целях защиты судебно-правовыми методами экономических интересов государства и общества в 2015 г. в арбитражный суд предъявлено 421 заявление (в 2014 – 488). Удовлетворено судом 358 заявлений, добровольно ответчиками – 48 (11%), отказано – 6.

За указанный период предъявлено 256 исковых заявлений о признании недействительными сделок, в том числе по распоряжению государственным и муниципальным имуществом, о земле – 2 иска, о природопользовании – 6.

В 2015 г. отделом по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе обеспечено участие по 445 арбитражным делам, в том числе в кассационной инстанции – по 20 делам.

Так, оспорены 47 договоров аренды федерального недвижимого имущества, находящегося в оперативном управлении, заключенных между ФГБОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» и различными юридическими лицами.

В ходе проведенной проверки установлено, что в нарушение пп. 3, 4 ст. 13 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» экспертная оценка последствий договоров аренды для обеспечения образования произведена не была. Кроме того, в нарушение п. 1 ст. 296 ГК РФ, п. 3 ст. 298 ГК РФ ФГБОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» не получено согласие собственника в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом на заключение договора аренды.

По результатам рассмотрения вышеуказанных исковых заявлений требования прокуратуры удовлетворены судом и добровольно ответчиками.

Арбитражным судом удовлетворен иск прокуратуры в интересах Российской Федерации к ГБУ Нижегородской области «Экология региона», ООО «Экорос» о признании недействи-

тельными протокола оценки и сопоставления заявок, размещения заказа, конкурса и муниципального контракта на сумму более 1,6 млрд руб. Решение суда оставлено без изменения апелляционной и кассационной инстанциями.

Из материалов дела следует, что на территории городского округа «Город Дзержинск» Нижегородской области находится неорганизованная свалка промышленных отходов «Черная дыра» бывшего производства ОАО «Оргстекло». В карстовый провал на протяжении более 50 лет сливались отходы различных промышленных и химических предприятий, производящих в том числе и химическое оружие. На сегодняшний день там накоплено почти 72 тыс. тонн особо вредных веществ. Эта свалка занесена в книгу рекордов Гинесса как один из самых загрязненных водоемов мира. По мнению российских ученых, неорганизованная свалка промышленных отходов химического производства «Черная дыра» в г. Дзержинске является самым сложным объектом для утилизации в мире.

Администрация г. Дзержинска разработала и утвердила документацию открытого конкурса на право заключения муниципального контракта на выполнение работ по ликвидации неорганизованной свалки. Победителем конкурса стало ООО «Экорос» с предложением по цене более 1,6 млрд рублей.

Оценив утвержденную заказчиком документацию, суд пришел к выводу, что Администрация включила в предмет конкурса в виде одного лота технологически и функционально не связанные между собой работы. Инженерные изыскания, проектирование, изготовление, поставка, монтажные и пусконаладочные работы всего необходимого для выполнения рабочего проекта основного и вспомогательного оборудования, в том числе поставка и монтаж установок обезвреживания отходов, работы по обезвреживанию отходов, демонтаж оборудования основного и вспомогательного, его обезвреживание и утилизация, работы по рекультивации 2,5 га нарушенных земель, являются различными по своей специфике, методам исполнения и характеру работ, требующие от исполнителя специализации для организации правильной и достоверной отчетности и качественного выполнения работ. Подобное изложение требо-



ваний к работам означает, по сути, обязательство участников размещения заказа по выполнению работ в соответствии и на основании документов, которые на момент проведения конкурса еще не разработаны, поскольку включены в предмет этого же конкурса. Соответственно данные положения конкурсной документации не позволили претендентам на момент заключения муниципального контракта определить свои возможности его исполнения.

Из системного толкования положений Закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и муниципальных нужд»<sup>1</sup>, а также соответствии с ч. 3 ст. 17 Закона № 94-ФЗ запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, запроса котировок путем включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых является предметом торгов, запроса котировок.

В силу ст. 17 Закона № 94-ФЗ нарушение правил, установленных этой статьей, является основанием для признания судом торгов, запроса котировок и заключенных по результатам таких торгов, запроса котировок сделок недействительными.

Кроме того, по п. 6 Технического задания промышленные отходы, накопленные на неорганизованной свалке промышленных отходов «Черная дыра», относятся к веществам, представляющим опасность для окружающей среды, их количество превышает 200 тонн. Объект обезвреживания промышленных отходов, накопленных на неорганизованной свалке «Черная дыра», относится к особо опасным и технически сложным объектам.

Согласно ст. 52, 55<sup>8</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) юридическое лицо вправе выполнять работы, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, при наличии вы-

---

<sup>1</sup> Документ утратил силу с 1 января 2014 года в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

данного саморегулируемой организацией (далее – СРО) свидетельств о допуске к таким работам.

Заказчик конкурса, предусмотрев в конкурсной документации ряд работ, для которых требуются свидетельства СРО о допуске к работам, обязан был установить в конкурсной документации требование о наличии у участников размещения заказа таких свидетельств. Однако конкурсная документация такого требования не предъявляла, что является нарушением ст. 22 Закона № 94-ФЗ.

В силу п. 5 ст. 10 Закона № 94-ФЗ нарушение предусмотренных настоящим Законом положений о размещении заказа является основанием для признания судом, арбитражным судом недействительным размещения заказа по иску заинтересованного лица или по иску уполномоченных на осуществление контроля в сфере размещения заказов федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления.

Из документов усматривается, что победителем состоявшегося конкурса стало лицо (ООО «Экорос»), не имеющее необходимых свидетельств СРО. Таким образом, победитель конкурса фактически не имеет возможности исполнить муниципальный контракт должным образом, что ставит под сомнение правомерность такого конкурса.

Арбитражным судом признан недействительным конкурс на право заключения муниципального контракта на выполнение работ по ликвидации неорганизованной свалки промышленных отходов «Черная дыра» бывшего производства ОАО «Оргстекло», муниципальный контракт, заключенный между администрацией г. Дзержинска и ООО «Экорос».

Прокуратурой области ведется работа по оспариванию незаконных договоров аренды лесных участков. В 2014 и 2015 гг. оспаривались дополнительные соглашения к договорам аренды, заключенные по результатам проведения аукциона, в соответствии с которыми уменьшен размер арендной платы.

Также предъявлены иски о признании недействительными договоров аренды лесных участков, которые в нарушение требований ч. 2 ст. 72 Лесного кодекса РФ (далее –

ЛК РФ) и ст. 4<sup>1</sup> Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» были предоставлены арендаторам без проведения государственного кадастрового учета. Арбитражным судом Нижегородской области требования прокуратуры удовлетворены в полном объеме.

Решением Арбитражного суда Нижегородской области от 29.04.2015 удовлетворены иски прокуратуры области о признании недействительными приказов Министерства здравоохранения Нижегородской области, лицензий на осуществление фармацевтической деятельности, а также приложений к ним, выданным ООО «Прага» и ООО «Тотем», поскольку они являются фиктивными, выданы по поддельным документам. Постановлениями апелляционного и Арбитражного суда Волго-Вятского округа решение оставлено без изменения.

В сфере земельных правоотношений оспорены два договора аренды земельных участков, которые удовлетворены судом.

Прокуратура Нижегородской области обратилась в Арбитражный суд Нижегородской области с иском в интересах муниципального образования ЗАТО г. Саров Нижегородской области в лице Администрации ЗАТО г. Саров к ООО «Инвестстрой-Приволжье», Администрации г. Саров Нижегородской области, Комитету по управлению городским имуществом администрации г. Саров Нижегородской области о признании недействительными в части дополнительных соглашений к договору аренды земельного участка.

В обоснование заявленных требований прокуратурой указано, что Администрацией г. Саров с ООО «Инвестстрой-Приволжье» был заключен договор аренды земельного участка для строительства здания административного назначения. Торги при предоставлении указанного земельного участка в аренду не проводились.

Впоследствии между сторонами договора аренды земельного участка были заключены дополнительные соглашения к договору, в соответствии с которыми земельный участок предоставлен для строительства многоквартирного жилого дома.

Вместе с тем заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства производится в соответствии со ст. 30<sup>1</sup> ЗК РФ путем проведения аукциона.

Аукцион по предоставлению спорного земельного участка для жилищного строительства администрацией г. Саров не проводился. В связи с чем дополнительные соглашения к договору аренды являются недействительными.

Решением Арбитражного суда Нижегородской области от 18.05.2015 иск прокуратуры удовлетворен, решение суда вступило в законную силу.

В 2015 г. кассационной инстанцией удовлетворено представление прокуратуры области на судебные акты о частичном удовлетворении иска прокуратуры области о признании недействительным договора купли-продажи земельного участка площадью более 7 млн кв. м.

Прокуратура Нижегородской области обратилась в Арбитражный суд Нижегородской области с исковым заявлением к администрации Володарского муниципального района Нижегородской области, индивидуальному предпринимателю К. об оспаривании договора купли-продажи земельного участка, расположенного по адресу: Нижегородская область, Володарский район, общей площадью свыше 7 млн кв. м.

В обоснование заявленных требований прокуратурой указано, что при заключении администрацией района с индивидуальным предпринимателем договора купли-продажи нарушены положения ст. 35 ЗК РФ.

Согласно п. 1 ст. 35 ЗК РФ граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с ЗК РФ.

В ходе проведенной проверки установлено, что на спорном земельном участке, который приобрела в собственность К., находятся 8 многоквартирных жилых домов, дорога общего пользования, гаражи, принадлежащие гражданам, здание, нахо-

дящееся в собственности Российской Федерации, газопровод, котельная. В связи с чем при заключении данного договора нарушены права правообладателей указанного имущества.

Решением Арбитражного суда Нижегородской области, вынесенным в январе 2014 г., в удовлетворении исковых требований прокуратуры области было отказано. Не согласившись с решением суда, прокуратура направила апелляционную жалобу. Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 29.08.2014 решение Арбитражного суда Нижегородской области отменено, договор купли-продажи указанного земельного участка признан недействительным только в части земельных участков, на которых расположены вышеуказанные дома, здания и сооружения. К. обязана вернуть указанные участки в муниципальную собственность. Администрация Володарского муниципального района обязана вернуть предпринимателю денежные средства, затраченные на приобретение указанных участков.

Не согласившись с постановлением апелляционного суда, прокуратура области подала кассационную жалобу в части отказа в удовлетворении требований, поскольку не имелось оснований для передачи ответчице оставшейся части земельного участка, на котором расположена дорога общего пользования.

Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа, вынесенным в феврале 2015 г., судебные акты по делу отменены, дело направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Нижегородской области.

В 2015 г. в арбитражный суд направлено также 165 заявлений о привлечении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц к административной ответственности.

Заявления о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей направлялись в арбитражный суд только в случае выявления существенных нарушений интересов государства и общества: в сферах распоряжения государственным имуществом, реализации лекарственных средств, банкротства и др. По большинству арбитражных дел юридические лица и индивидуальные пред-

приниматели привлечены к административной ответственности в виде штрафа.

Кроме того, прокуратуре Нижегородской области доводилось представлять интересы органов прокуратуры в арбитражном суде.

Так, ОАО «Нижегородский Промстройпроект» обратилось в Арбитражный суд Нижегородской области с иском к Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Нижегородской области, Межрегиональному управлению Федеральной службы по финансовому мониторингу по Приволжскому федеральному округу, УФАС по Нижегородской области и Прокуратуре Нижегородской области о взыскании неосновательного обогащения в сумме более 2 млн руб.

Исковые требования мотивированы неисполнением ответчиками обязанности по внесению платы за ремонт общего имущества здания.

Арбитражный суд Нижегородской области решением от 05.06.2014, оставленным без изменения постановлением Первого арбитражного апелляционного суда, удовлетворил исковые требования в полном объеме. При принятии судебного решения обе судебные инстанции исходили из того, что фасад и цоколь здания являются общим имуществом здания, расходы по содержанию которого должны нести сособственники в размере, соответствующем долям в праве общей собственности на общее имущество.

Между тем суды первой и апелляционной инстанций не учли, что владение и пользование имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляются по соглашению всех ее участников.

В п. 6 постановления Пленума ВАС РФ от 23.07.2009 № 64 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров о правах собственников помещений на недвижимое имущество здания» разъяснено, что по решению собственников помещений, принимаемому в порядке, предусмотренном ст. 44–48 ЖК РФ, может устанавливаться режим использования общего имущества здания, в частности отдельных общих помещений.

В качестве особенностей режима могут быть установлены: порядок проведения ремонтных работ в помещениях общего пользования, участие собственников помещений в расходах на содержание общего имущества, использование средств, полученных от сдачи общего имущества здания в аренду.

Материалы дела не содержат доказательств того, что собственники помещений административного здания утвердили локальный ресурсный сметный расчет, дали согласие на проведение работ по ремонту фасада и цоколя центральной и боковых частей здания, согласовали источник финансирования работ, а также достигли иных договоренностей, связанных с ремонтом фасада здания. Более того, в материалах дела имеются письма ответчиков, направленные в адрес истца, свидетельствующие об отсутствии у них возможности долевого участия в ремонте фасада административного здания.

В ст. 1 Закона № 94-ФЗ установлено, что данный Закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, в том числе устанавливает единый порядок размещения таких заказов.

Часть помещений административного здания находится в собственности Российской Федерации и передана в оперативное управление организаций, которые финансируются исключительно за счет средств государственного бюджета и с которым контрагенты могут вступать в договорные отношения, в том числе связанные с выполнением подрядных работ, только посредством заключения государственного контракта либо путем проведения торгов и запроса котировок, либо в случаях, установленных Законом № 94-ФЗ, с единственным подрядчиком.

Как следует из материалов дела, договор на выполнение подрядных работ от 07.09.2012 заключили Общество, Банк и ООО «Современные светопрозрачные конструкции» (подрядчик). Государственного контракта с ответчиками не заключалось.

Согласно п. 4 ст. 1109 ГК РФ не подлежат возврату в качестве неосновательного обогащения денежные суммы и иное

имущество, предоставленные во исполнение несуществующего обязательства, если приобретатель докажет, что лицо, требующее возврата имущества, знало об отсутствии обязательства либо предоставило имущество в целях благотворительности.

Таким образом, в условиях отсутствия государственного контракта на выполнение подрядных работ, заключенного с соблюдением требований, предусмотренных Законом № 94-ФЗ, фактическое волеизъявление истца о возложении на себя обязательства по финансированию работ по ремонту фасада и цоколя центральной и боковых частей здания, находящегося в долевой собственности, не может влечь возникновение на стороне ответчиков, являющихся государственными органами, неосновательного обогащения по правилам, предусмотренным гл. 60 ГК РФ.

Арбитражным судом Волго-Вятского округа 21.01.2015 отменены решение Арбитражного суда Нижегородской области, постановление апелляционной инстанции по иску ОАО «Нижегородский Промстройпроект» к прокуратуре области и другим организациям, в удовлетворении исковых требований судом отказано в полном объеме.

**В.С. Мирошниченко,**  
начальник отдела по обеспечению  
участия прокуроров в арбитражном  
процессе прокуратуры города Москвы

### **Участие прокурора в арбитражном процессе как гарантия защиты государственных и иных публичных интересов**

Основной целью участия прокурора в арбитражном процессе является защита прав и охраняемых законом интересов граждан, интересов общества и государства. В суде прокурор не осуществляет функций надзора, не имеет материального интереса по спору, а выступает в защиту государственных



и публичных интересов в качестве самостоятельного лица – государственного органа с особым процессуальным статусом.

Согласно п. 3 ст. 1, п. 1 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (АПК РФ) в ст. 52 и 198 предусматривает такие формы участия прокурора в арбитражном процессе, как обращение с иском (заявлением), а также вступление в дело на любой стадии в целях обеспечения законности.

При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законом субъекта Российской Федерации. Ряд дел об административных правонарушениях вправе возбудить только прокурор (ст. 28.4 КоАП РФ).

Арбитражному суду подведомственны дела об административных правонарушениях, перечень которых приведен в ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ.

Также ст. 30.10 КоАП РФ предусмотрено право прокурора на оспаривание постановлений административного органа о привлечении к административной ответственности в порядке и сроки, установленные ст. 30.1–30.3 данного Кодекса.

Одной из наиболее важных форм участия прокурора в процессе является инициирование судопроизводства в арбитражных судах, т.е. подача исков (заявлений). Статьей 52 АПК РФ предусмотрено право прокурора на обращение в арбитражный суд:

с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов (по делам, отнесенным к компетенции Суда по интеллектуальным правам, гл. 23 АПК РФ);

с заявлениями об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

с исками о признании недействительными сделок и о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований;

с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения.

Прокурор в целях защиты публичных интересов вправе обратиться в арбитражный суд также с требованием о сносе самовольной постройки и о ликвидации юридического лица вследствие неоднократного или грубого нарушения этим юридическим лицом исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации (ст. 222, 1253 Гражданского кодекса Российской Федерации, постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.03.2012 № 15).

Таким образом, прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с исками (заявлениями), а также вступить в арбитражное дело только по определенным законом основаниям. В случае обращения прокурора в арбитражный суд по делам, не предусмотренным законом, производство по ним может быть прекращено на основании ч. 1 ст. 150 АПК РФ.

Иски прокурора в сфере арбитражного судопроизводства направлены в основном на защиту имущественных прав государства и общества. Эффективно реализуются полномочия по

защите публичных интересов при распоряжении государственной собственностью.

Так, Арбитражным судом г. Москвы рассмотрен иск прокуратуры города в интересах Российской Федерации в лице Территориального управления Росимущества в городе Москве о признании недействительным договора, заключенного одним из федеральных учреждений с некоммерческой организацией в форме благотворительного фонда, о купле-продаже нежилого помещения по ул. Люблинской в г. Москве.

Недвижимое имущество являлось федеральной собственностью и было закреплено на праве оперативного управления за учреждением. В нарушение законодательства о приватизации и в обход конкурсных процедур имущество отчуждено из государственной собственности.

Решением Арбитражного суда г. Москвы иски прокуратуры города удовлетворены в полном объеме, оспариваемый договор признан недействительным с возвратом имущества государственному учреждению.

Арбитражным судом рассмотрены иски прокуратуры города в интересах Российской Федерации о признании недействительными заключенных между филиалом федерального казенного предприятия «Российская государственная цирковая компания «Гостиница «Арена» и рядом коммерческих лиц договоров аренды нежилых помещений.

Прокурорской проверкой установлено, что Росимущество закрепило на праве оперативного управления за ФКП «Росгосцирк» имущество, являющееся федеральной собственностью. Однако филиал предприятия – «Гостиница «Арена» без согласия Росгосцирка и уполномоченных государственных органов (Росимущества и Министерства культуры Российской Федерации), без проведения торгов и оценки объекта недвижимости заключил договора аренды с несколькими субъектами предпринимательской деятельности.

Решениями арбитражного суда иски прокуратуры города удовлетворены в полном объеме, на ответчиков возложена обязанность возвратить Росгосцирку незаконно используемые нежилые помещения.

По аналогичным основаниям в арбитражный суд направлены иски о признании недействительными договоров аренды государственного имущества, заключенных ФГУП «Национальный аэроклуб им. Чкалова» и ФГБНУ «Всероссийский селекционно-технологический институт садоводства и питомниководства» с рядом коммерческих организаций.

Решениями арбитражного суда девять исков прокуратуры города удовлетворены, по двум искам предприниматели добровольно исполнили требования прокурора и возвратили государственное недвижимое имущество, в связи с чем исковое производство прекращено по ходатайству прокурора.

Незаконные сделки по распоряжению госсобственностью оспаривались также в связи с нарушением природоохранного законодательства. При этом прокуратура города осуществляла эффективный контроль за исполнением судебных решений.

По результатам прокурорской проверки установлен факт незаконного отчуждения из собственности Российской Федерации земельного участка площадью 41 000 кв. м, расположенного в границах природно-исторического парка «Измайлово» по Измайловскому шоссе в г. Москве.

Распоряжением ТУ Росимущества в 2011 г. принято решение о приватизации указанного земельного участка и предоставлении его в собственность одного из негосударственных пенсионных фондов, после чего между ТУ ФАУГИ в г. Москве и фондом заключен договор купли-продажи участка.

В нарушение требований Земельного кодекса РФ и Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» в состав переданного в собственность негосударственной организации участка включены земли общего пользования – береговая полоса Серебряно-Виноградного пруда, расположенного на реке Серебрянка в г. Москве, и часть особо охраняемой природной территории парка «Измайлово».

В связи с тем, что указанный договор по отчуждению земельного участка из государственной собственности не соответствовал требованиям закона и являлся ничтожной сделкой, он оспорен прокуратурой города в порядке арбитражного судопроизводства.

Решением Арбитражного суда г. Москвы иск прокуратуры города об оспаривании незаконной сделки удовлетворен в полном объеме, земельный участок возвращен государству.

В порядке арбитражного судопроизводства прокуратурой города также обеспечивалась законность в деятельности государственных организаций при осуществлении государственных закупок. Такие иски были направлены на соблюдение принципов эффективного использования средств бюджета, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение прозрачности размещения заказов, предотвращение злоупотреблений.

Так, прокуратурой города в порядке ст. 52 АПК РФ в Арбитражный суд г. Москвы направлен иск в интересах Российской Федерации в лице уполномоченных органов (ФАНО России и УФАС по г. Москве) о признании недействительным договора об обеспечении доступа к информационным ресурсам, заключенного между двумя федеральными учреждениями науки.

Установлено, что договор заключен в нарушение требований Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» как закупка у единственного поставщика. Вместе с тем в силу закона учреждения науки не относятся к субъектам естественной монополии в сфере предоставления информационных услуг и не оказывают их в качестве основного вида деятельности.

Иск направлен, в том числе на защиту интересов неопределенного круга хозяйствующих субъектов, заинтересованных в участии в конкурсных процедурах. Отсутствие конкурса привело к созданию преимущественного положения единственного исполнителя и лишило возможности других хозяйствующих субъектов реализовать свое право на заключение контракта.

Рассмотрение иска находится на контроле прокуратуры города.

Кроме того, на основании постановления прокуратуры Управлением ФАС по г. Москве должностное лицо федерального учреждения-арендодателя привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ (нарушение за-

конодательства о закупках) с назначением административного наказания в виде штрафа.

Также эффективно реализовывались прокуратурой полномочия по вступлению в арбитражные дела в целях обеспечения законности (ст. 52 АПК РФ).

Прокуратура города в целях обеспечения законности вступила в дело по иску учреждения, занимающего федеральные нежилые помещения по ул. Садовнической в г. Москве, о понуждении межрегиональной общественной организации освободить ранее предоставленные государством нежилые помещения по указанному адресу.

В первой инстанции иск образовательного учреждения был удовлетворен.

После вступления прокурора в дело на стадии апелляции решение по делу отменено апелляционным судом в соответствии с заключением прокурора, в удовлетворении исковых требований к общественной организации отказано. Данное постановление оставлено в силе постановлением суда кассационной инстанции.

Защита публичных интересов является основной целью органов прокуратуры также по делам о привлечении к административной ответственности.

Основанием для направления органами прокуратуры города в арбитражный суд заявлений о привлечении к административной ответственности являлись нарушения со стороны хозяйствующих субъектов в различных сферах деятельности (в области охраны государственной собственности, в предпринимательской деятельности, в строительстве и т.д.).

Вопросам защиты государственных и иных публичных интересов уделяется постоянное внимание органов прокуратуры города.

### **Раздел 3. Актуальные вопросы участия прокурора в гражданском процессе**

**Е.В. Астаева,**

начальник отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе  
прокуратуры Красноярского края

#### **Некоторые проблемы обеспечения участия прокуроров в суде апелляционной инстанции**

В истекшем году почти в два раза сократилось число отозванных горрайпрокурорами апелляционных представлений. Следует отметить, что достигнутый результат является итогом комплекса мер, предпринятых прокуратурой на протяжении довольно длительного промежутка времени.

Следует отметить, что ранее действовавший на протяжении 10 лет приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» ориентировал прокуроров в первую очередь на активное использование полномочий по предъявлению исковых заявлений в суд. Издание Генеральным прокурором Российской Федерации приказа от 24.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокурора в гражданском процессе» (далее – приказ № 181) потребовало практически иной организации работы как в прокуратуре субъекта, так и в горрайпрокуратурах.

После издания приказа № 181 актуальным стал вопрос, связанный с отношением большинства горрайпрокуроров к работе по обеспечению участия в гражданском процессе. К этой деятельности стали относиться как к второстепенной. Прокуроры не в полной мере осознавали, что помимо предъявления исковых заявлений обеспечение участия в суде включает еще много аспектов, связанных с данным направлением. В частности, работа, связанная с апелляционным обжалованием судеб-

ных постановлений. Следует отметить, что апелляционное обжалование заключается не в направлении «дежурного» представления в суд вышестоящей инстанции. Оно должно являться результатом качественной работы прокурора, начиная с момента его вступления в гражданский процесс и до момента рассмотрения гражданского дела по существу.

Отделом по обеспечению участия в гражданском и арбитражном процессе (далее – Отдел) осуществляется значительная организационно-методическая работа, направленная на улучшение качества апелляционного обжалования судебных постановлений прокурорами и участия в суде апелляционной инстанции.

Так, Отделом своевременно направляются обзоры, информационные письма, методические рекомендации по итогам каждого квартала с учетом апелляционной практики, а также обзоры судебных постановлений отдельно по искам прокуроров и по делам обязательной категории. Два раза в год во всех базовых прокуратурах проводятся выездные семинарские занятия, осуществляется стажирование, оказывается практическая помощь работникам, имеющим непродолжительный стаж работы в органах прокуратуры, и т.д.

На коллегии прокуратуры края, проведенной в 2014 г., рассматривался вопрос исполнения требований приказа № 181, решением которой перед прокурорами были поставлены конкретные задачи и предусмотрен ряд организационных мер. С этого периода итоги работы, связанные с обеспечением участия прокурора в гражданском процессе, раз в полугодие заслушиваются в формате оперативных совещаний при заместителе прокурора края, курирующем данное направление, с приглашением близлежащих и «особо отличившихся» прокуроров.

Вместе с тем имеются недостатки, которые негативно сказываются на результатах работы по обеспечению участия прокурора в гражданском процессе, такие, как ненадлежащее извещение прокурора судом о дате и времени рассмотрения дел в порядке ч. 3 ст. 45 ГПК РФ.

Из поступивших в 2014 г. в апелляционную инстанцию краевого суда дел обязательной категории свыше 5% были рас-



смотрены судом первой инстанции без участия прокурора, надлежащим образом не извещенного о дате рассмотрения дела. В частности, об участии прокуроров в рассмотрении судами споров, правовым последствием которых может стать утрата гражданином прав на жилое помещение. Поскольку в указанных гражданских делах требования о выселении изначально не заявляются, то судьи не считают необходимым извещать прокурора о таких делах. Число таких дел увеличилось до 11%. Следует отметить, что из отмененных в 2015 г. решений<sup>1</sup> по делам, по которым предусмотрено участие прокурора, последний фактически был лишен возможности участвовать в судебном разбирательстве и дать заключение по существу спора, так как был не извещен судом о назначенных к слушанию делах. В связи со сложившейся ситуацией прокуроры районов были ориентированы на оптимизацию взаимодействия с судами в плане информирования последними о назначенных к слушанию гражданских делах, рассматриваемых с участием прокурора.

Важно отметить, что в 2015 г. данная информация неоднократно доводилась прокурором края до сведения председателя краевого суда с просьбой обратить внимание судей на необходимость исполнения требований гражданского процессуального законодательства, в частности ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, в части надлежащего извещения прокурора. Следует подчеркнуть, что после этого ситуация изменилась в лучшую сторону.

Кроме того, с целью исключения фактов необеспечения участия прокуроров в рассмотрении гражданских дел распоряжением прокурора края на горрайпрокуроров была возложена обязанность получения в конце недели в судах списков назначенных дел на предстоящую неделю, а также получения данной информации из других источников, а именно путем изучения сайтов судов, в частности раздела «Судебное делопроизводство» и уточнения даты в суде в случае необходимости. Введенная практика себя оправдала.

---

<sup>1</sup> Решения были отменены по апелляционным жалобам сторон по гражданскому делу.

Представляется необходимым инициировать перед законодателем вопрос об исключении из ст. 45 ГПК РФ положения, представляющего суду возможность рассмотрения дела без участия прокурора.

Следующим существенным вопросом является качество исков, направляемых горрайпрокурорами в суды. Как показывает правоприменительная практика, из отклоненных и отозванных апелляционных представлений почти 60% приносится на решения об отказе либо частичном отказе в удовлетворении исков прокуроров.

В связи с этим в 2015 г. Отделом была инициирована и проведена коллегия с постановкой вопроса о состоянии искомой работы, а также обеспечении участия в рассмотрении судами дел, возбужденных по искам прокуроров. На коллегии особое внимание уделялось организационным аспектам данной работы. Внимание прокуроров было обращено на недопустимость предъявления исков, не влекущих восстановления нарушенных прав, недопущения дробления исков, а также на необходимость принятия досудебных мер к урегулированию споров. Особый акцент был сделан на качество предъявляемых исков. В частности, это касалось доказательств с точки зрения их относимости и допустимости и грамотного применения норм материального и процессуального права.

По итогам коллегии прокурорам было предложено организовать работу по предъявлению исковых заявлений в суд в соответствии с механизмом, существующим в аппарате прокуратуры края, а именно путем согласования исковых заявлений с наиболее опытным прокурорским работником.

В целях повышения профессионального уровня работников прокуратуры края, распространения положительного опыта Отделом были разработаны организационные документы с ежегодным проведением конкурса по исковой работе. При определении победителей подлежала оценке не только работа по подготовке и направлению иска в суд, но и само участие прокурора в суде по его поддержанию.

Отделом раз в полугодие из прокуратур истребуются наблюдательные производства с целью обобщения практики

отклонения судами исков прокуроров. По результатам проведенного обобщения были подготовлены соответствующие обзоры, преследующие цель исключения предъявления в суд необоснованных исков.

Таким образом, благодаря указанным мерам, в 2015 г. более чем на 10% – до 284 (-44) снизилось число отклоненных исков. Причем 25% из них составили иски о предоставлении путевок инвалидам, что привело, в свою очередь, к сокращению числа отозванных апелляционных представлений, приносимых, как правило, на решения об отказах в удовлетворении исковых требований.

Хотелось бы обратить внимание на еще один существенный аспект, связанный с участием прокурора в гражданском процессе и качеством даваемых заключений в порядке ч. 3 ст. 45 ГПК РФ. Следует отметить, что в решении коллегии было заложено положение об усилении контроля прокурорами качества подготовки помощников прокуроров, обеспечивающих участие в суде, а также заслушивание на оперативных совещаниях прокуроров о назначенных к слушанию делах, их позиции по существу споров, результатах рассмотрения дел.

Хотелось бы подчеркнуть, что при ознакомлении с протоколами судебных заседаний не всегда представляется возможным оценить качество заключения, которое дал прокурор. В связи с этим внимание прокуроров было обращено на необходимость изучения протоколов судебных заседаний с точки зрения полноты отображаемых сведений в нем, а также основных позиций данного в суде заключения и в необходимых случаях принесения замечаний на протокол. С учетом этого обстоятельства решением коллегии мы обязали участвующих в деле прокуроров представлять суду заключения в письменной форме, заявляя соответствующее ходатайство в судебном заседании о приобщении его к материалам дела.

Отделом была разработана и направлена на места примерная форма заключения с отражением обязательных положений для каждой категории дел, которые должны быть озвучены прокурором в гражданском процессе.

Необходимость подготовки письменных заключений побуждает прокуроров более тщательно подходить к изучению материалов дела, законодательства, регулирующего спорные правоотношения, формирования мотивированной позиции по всем заявляемым требованиям. В этом случае прокурор лучше подготовлен не только к рассмотрению дела, но и к оценке законности и обоснованности принимаемого судом решения.

Говоря о проверке законности судебных постановлений в апелляционные сроки, следует подчеркнуть, что по требованию Отдела практически во всех горрайпрокуратурах распоряжениями о распределении обязанностей организация работы по апелляционному обжалованию судебных постановлений закреплена за прокурором либо его заместителем, в редких случаях – за старшими помощниками прокуроров, которые в конечном итоге отвечают за ее результаты.

С целью мотивирования прокуроров к ознакомлению с судебными решениями была введена практика двойного контроля за их законностью и обоснованностью. Важно подчеркнуть, что оценка законности решения должна даваться не только прокурором, участвующим в деле, но и лицом, ответственным за апелляционное обжалование по прокуратуре в целом.

Кроме того, решения по всем делам обязательной категории с отметками двух лиц о проверке их законности либо с проектом апелляционного представления до истечения срока на их апелляционное обжалование направляются зональным прокурорам Отдела.

Копии всех приносимых прокурорами апелляционных представлений направляются и в отдел по обеспечению участия в гражданском и арбитражном процессе.

Представляется, что предпринятые Отделом меры организационного характера способствуют эффективному участию прокурора в судебном разбирательстве гражданских дел.

**О.В. Гурлева,**  
начальник отдела по обеспечению  
участия прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе прокуратуры  
Новосибирской области

### **Некоторые вопросы организации и порядка проведения конкурса «Лучший прокурор, участвующий в гражданском процессе»**

В прокуратуре Новосибирской области в 2015 г. впервые был проведен конкурс «Лучший прокурор, участвующий в рассмотрении гражданских дел».

Целью организации данного конкурса было совершенствование профессионального мастерства участвующих в гражданских делах прокурорских работников, раскрытие их творческого потенциала, распространение положительного опыта работы, совершенствование учебного процесса по повышению профессиональной квалификации.

В конкурсе принимали участие аттестованные прокурорские работники городских, районных и специализированных прокуратур Новосибирской области, на которых возложена обязанность по обеспечению участия в рассмотрении судами гражданских дел.

Конкурс включал в себя несколько этапов: объявление конкурса, утверждение состава конкурсной комиссии прокуратуры, в которую входили прокурорские работники прокуратуры Новосибирской области.

Для проведения конкурса были изданы организационно-распорядительные документы. Приказами прокурора области было утверждено Положение о проведении конкурса «Лучший прокурор, участвующий в рассмотрении гражданских дел», а также состав комиссии конкурса.

В состав конкурсной комиссии вошли 3 работника отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе (далее – Отдел), 1 – из отдела кадров, 1 – из управления по надзору за соблюдением федерального законо-

дательства прокуратуры Новосибирской области. Возглавлял конкурсную комиссию председатель, он же заместитель прокурора Новосибирской области, курирующий вопросы обеспечения участия прокуроров в гражданском процессе.

Конкурс был объявлен соответствующим распоряжением прокурора области. Горрайспецпрокурорам было предложено направить в прокуратуру области заявки на участие в конкурсе. Прокуроры представляли на конкурс по одному кандидату из числа работников прокуратуры, а заявки на участие направлялись в Отдел не позднее 1 июля.

К заявкам прилагались следующие документы: справки-характеристики на кандидатов, содержащие фамилию, имя, отчество, год рождения, общий стаж работы в органах и учреждениях прокуратуры, стаж работы в качестве прокурора, обеспечивающего участие в рассмотрении судами гражданских дел, классный чин, информация о поощрениях и дисциплинарных взысканиях, а также об оценке его деятельности и основные показатели работы за 2 года, предшествующие проведению конкурса; видеозапись открытого судебного заседания с участием конкурсанта, поддерживающего иск (заявление) прокурора; видеозапись открытого судебного заседания с участием претендента, дающего заключение по гражданскому делу, на цифровом носителе (с приложением письменного заключения по делу, копии протокола судебного заседания и копий состоявшихся по делу судебных постановлений); в исключительных случаях (например, если суд не разрешил производство видеозаписи в судебном заседании) допускалось представление видеозаписи выступления с заключением по конкретному гражданскому делу и прениями по делу по иску прокурора, сделанной после завершения судебного разбирательства; копий апелляционных и кассационных представлений, а также иных документов, подготовленных конкурсантом, с приложением копий решений апелляционной и кассационной инстанций, вынесенных по результатам рассмотрения указанных представлений, данные о вступлении судебных постановлений в законную силу.

Для участия в конкурсе было заявлено 19 кандидатур.

Заочный этап конкурса включал в себя отбор кандидатов и определение финалистов конкурсной комиссией прокуратуры области на основании поступивших заявок с приложенными к ним материалами: текстами заключений по делам «обязательной категории», а также текстами прений по искам прокурора и видеоматериалами.

Конкурсная комиссия предварительно проанализировала заявки на участие в конкурсе и прилагаемые к ним материалы, просмотрела видеозаписи. Исходя из оценки качества и полноты представленных материалов, из 19 заявленных участников было отобрано 8 кандидатур.

Были выработаны критерии оценки профессионального мастерства участников конкурса. В качестве таковых были: знание основного закона Российской Федерации, норм гражданского, семейного, трудового, жилищного законодательства, норм гражданского процессуального права, постановлений Пленума и Президиума Верховного Суда Российской Федерации, приказов, указаний и распоряжений Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, а также прокурора Новосибирской области и его заместителей; качество гражданских дел, рассмотренных с участием конкурсанта (категории дел, их сложность, количество дел в целом и отдельно по делам обязательной категории и по искам прокурора; качество досудебной подготовки, а именно владение материалами дела, наличие подборки судебной практики, по делам по искам прокурора – взаимодействие с прокурором, предъявившим иск в суд; участие прокурора в рассмотрении дела, его активность в представлении доказательств по иску прокурора, по делам обязательной категории – активность участия в исследовании представленных доказательств, выяснение юридически значимых обстоятельств и т.д.; выступление конкурсанта в судебных прениях по гражданскому делу по иску прокурора: аргументированность и убедительность выступления, наличие и сбалансированность в речи основных элементов – обоснованность заявленных требований и акцентирование внимания суда на доказательствах, подтверждающих изложенные в иске обстоя-

тельства; выступление участника конкурса в даче заключения по делу обязательной категории: системный анализ и оценка представленных в материалах гражданского дела доказательств позиции их относимости и допустимости, правильность применения норм материального и процессуального права к возникшим правоотношениям, аргументированность выводов об обоснованности (необоснованности) заявленных требований; результативность поддержания исков прокурора (количество удовлетворенных и отклоненных исков прокурора, поддержанных участником конкурса), анализ причин отказа суда в удовлетворении иска, своевременность и полнота реализации прокурором процессуальных прав с целью качественного поддержания иска; эффективность мер прокурорского реагирования на незаконные и необоснованные судебные постановления (качество апелляционных и кассационных представлений, причины отмены или изменения судебных постановлений по жалобам участвующих в деле лиц без представления прокурора); соблюдение требований приказов, указаний и распоряжений Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, прокурора Новосибирской области и его заместителей, а также решений коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры Новосибирской области.

О профессионализме конкурсанта также могут свидетельствовать такие данные, как умение взаимодействовать со средствами массовой информации (выступления и публикации в средствах массовой информации, размещение подготовленных материалов на официальных сайтах органов прокуратуры), осуществлять мероприятия по правовому просвещению населения, иметь высокий уровень исполнительской дисциплины, соблюдать прокурорскую этику, стремиться к повышению деловой квалификации, общеобразовательного и культурного уровня.

Очный этап конкурса включал в себя участие финалистов заочного этапа в конкурсных мероприятиях, проводимых в прокуратуре Новосибирской области. Очный этап конкурса проводился в прокуратуре и предусматривал выполнение финалистами конкурса следующих заданий.



Во-первых, это решение задач на знание норм гражданского материального и процессуального законодательства. На выполнение данного задания отводилось 2 часа. У каждого участника было по 10 задач.

Во-вторых, это поиск судебных ошибок в течение одного часа. Участникам конкурса были предоставлены копии судебных постановлений и основные материалы дела, позволяющие выявить судебную ошибку.

В-третьих, это подготовка заключения по конкретному гражданскому делу на основании копий предложенных материалов дела и дача заключения в присутствии конкурсной комиссии. Выполнение каждого задания оценивалось конкурсной комиссией по 10-балльной системе.

Завершался конкурс подведением его итогов.

Победители конкурса – финалисты, занявшие первое, второе и третье места, определялись по итогам выполнения трех заданий на заседании конкурсной комиссии с учетом наибольшего количества набранных баллов.

В итоге победителями конкурса стали: старший помощник прокурора Ленинского района г. Новосибирска Латыпова Инна Сергеевна – 114 балла, которая заняла 1-е место; 2-е место заняла старший помощник прокурора города Бердска Стулина Ольга Жоржевна – 112 баллов; 3-е место занял помощник прокурора Центрального района г. Новосибирска Громов Евгений Геннадьевич – 110 баллов.

Конкурсной комиссией прокуратуры области были также высоко отмечены выступления помощника прокурора Новосибирского района Новосибирской области Авазовой Вероники Бахтияровны – 93 балла; старшего помощника прокурора Советского района г. Новосибирска Гребневой Елены Сергеевны – 106 баллов; старшего помощника прокурора Ордынского района Новосибирской области Завалюевой Татьяны Анатольевны – 90 баллов; помощника прокурора Калининского района г. Новосибирска Каракуловой Яны Вадимовны – 95 баллов; старшего помощника прокурора Заельцовского района г. Новосибирска Педрико Ольги Анатольевны – 103 балла.

По итогам проведения конкурса финалисту была вручена грамота «Финалист конкурса Новосибирской области «Лучший прокурор, участвующий в рассмотрении гражданских дел».

Победители конкурса и его организатор – прокурор отдела облпрокуратуры были поощрены приказом прокурора Новосибирской области – им объявлена благодарность.

Проведение конкурса было запечатлено на фильм, а его итоги доведены до сведения горрайспецпрокуроров.

**А.З. Зольников,**  
начальник отдела по обеспечению  
участия прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе прокуратуры  
Чувашской Республики

### **Некоторые вопросы организации работы прокурора по апелляционному обжалованию судебных постановлений**

Федеральный закон от 09.12.2010 № 353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» внес изменения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ), которые потребовали иного подхода к организации работы прокуроров по обжалованию судебных постановлений по гражданским делам в апелляционном порядке.

В соответствии с п. 19 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе» одним из критериев оценки деятельности прокуроров по обеспечению участия в гражданском процессе является эффективность апелляционного обжалования судебных постановлений. Данному направлению деятельности прокуратурой Чувашской Республики уделяется особое внимание.

Вопросы организации и деятельности прокуроров, связанные с апелляционным обжалованием судебных постановлений, регламентированы также приказом прокурора Чувашской Республики от 10.08.2015 № 86 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе».

При организации деятельности по обеспечению участия прокурора в гражданском процессе следует выделить организацию в прокуратуре районного звена и в отделе по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Чувашской Республики.

Как правило, в прокуратуре районного звена обязанности по организации работы на данном участке возлагаются на одного из заместителей прокурора, курирующего данное направление деятельности прокуратуры. При небольшой штатной численности работников районной прокуратуры – от 3 до 7 указанное направление курирует и организует прокурор района. Непосредственное изучение судебных постановлений на предмет их законности и обоснованности отдельно возлагается на помощника прокурора.

Задачей горрайспецпрокуроров является налаживание взаимодействия с судами, мировыми судьями таким образом, чтобы извещения о рассмотрении судом дел с участием прокурора поступали в прокуратуру заблаговременно.

В целях своевременного извещения прокурора судом о времени и месте рассмотрения гражданского дела и вступления его в процесс для дачи заключения по делу в порядке ч. 3 ст. 45 ГПК РФ прокурорами районов в суды направляется информация, где обозначены гражданские дела, которые должны рассматриваться с участием прокурора.

Кроме того, положительно зарекомендовала себя практика получения из судов списков гражданских дел, назначенных к рассмотрению на текущую неделю, что также позволяет исключить рассмотрение дела без участия прокурора, если по каким-либо причинам прокурор не получил соответствующее извещение.

Указанные способы извещения о назначенных к слушанию делах позволяют прокурору своевременно изучить мате-

риалы гражданского дела. На важность данного организационного условия в свое время обращалось внимание еще в ст. 344 Устава гражданского судопроизводства от 20 ноября 1864 г., согласно которой суд должен был препроводить дело прокурору, по крайней мере, за три дня до доклада<sup>1</sup>.

После изучения гражданского дела помощник прокурора, его изучивший, предварительно согласовывает свою позицию по делу с заместителем прокурора, после чего последний докладывает об этом прокурору района.

Представляется, что такое согласование позволяет в последующем избежать возможных ошибок при непосредственном участии прокурора в гражданском процессе при даче заключения по делу. Думается, что такой подход к обеспечению участия прокурора в деле особенно актуален для помощников, имеющих сравнительно небольшой стаж работы. Как справедливо отмечает В.Н. Аргунов, «прокурор, дающий заключение по делу и вступивший в него после его возбуждения, находится в более трудном положении, нежели прокурор, предъявивший иск. Позиция последнего давно сформирована, практически еще до возбуждения гражданского дела, что, конечно, не означает ее неизменности. Прокурор же вступающий в дело, должен сформировать свою позицию непосредственно в процессе судебного разбирательства, на основании материалов, исследуемых судом, в судебном заседании»<sup>2</sup>.

Тщательная подготовка прокурора к судебному заседанию, в том числе изучение материалов дела, анализ норм права, определение юридически значимых обстоятельств по делу, оценка доказательств с позиции их относимости и допустимости, призваны способствовать качественному поддержанию прокурорами своих исковых заявлений (заявлений) и даче квалифицированных заключений по результатам рассмотрения гражданского дела. В противном случае прокурор может оказаться в положении, описанном в конце XIX в. В.Л. Исаченко,

---

<sup>1</sup> См.: *Судебные уставы 20 ноября 1864 г. с изложением рассуждений, на коих они основаны*. Ч. 1. СПб.: Изд. Гос. канцелярии, 1866. С. 179.

<sup>2</sup> *Аргунов В.Н. Участие прокурора в гражданском процессе*. М.: Изд-во МГУ, 1991. С. 79.

«когда за 10, за 20 минут до открытия заседания гражданского отделения товарищ прокурора, очень редко сам прокурор, является в совещательную комнату и просит, чтобы его начинили. Начинка ограничивается тем, что ему говорят: по такому-то делу следует сказать то-то и то-то, по такому то-то»<sup>1</sup>.

О результатах рассмотрения гражданского дела – о принятом решении либо об отложении судебного разбирательства в день рассмотрения гражданского дела докладывается заместителю прокурора либо прокурору района. Следует отметить, что подобный доклад о движении гражданского дела не является принципиально новой формой контроля. Например, согласно параграфу 49 Инструкции прокурора Московской судебной палаты С. Гончарова товарищи прокурора были обязаны доводить до сведения прокурора палаты о каждом не состоявшемся в назначенный срок заседании мирового съезда с объяснением причин, по которым заседание не состоялось<sup>2</sup>.

Судебное постановление, вынесенное по делу, изучается прокурором на предмет его законности и обоснованности. В обязательном порядке помощником прокурора, ответственным за данный участок работы, изучается наряду с материалами гражданского дела и протокол судебного заседания. По результатам изучения составляется подробное заключение, которое представляется на утверждение горрайспецпрокурору.

С целью обеспечения единообразного подхода прокуроров к составлению данного заключения аппаратом прокуратуры республики разработана его типовая форма. Следует отметить, что при разработке типовой формы некоторые ее составляющие были заимствованы из рекомендаций Прокуратуры Союза ССР.

Так, Прокуратура Союза ССР в свое время рекомендовала следующий план заключения по гражданскому делу: краткое изложение фабулы дела; собранные доказательства и их оценка; установленные по делу фактические обстоятельства; нормы

---

<sup>1</sup> *Исаченко В.Л.* Гражданский процесс: Практический комментарий на вторую книгу Устава гражданского судопроизводства. Минск, 1890. Т. 1. С. 848.

<sup>2</sup> См.: *Гончаров С.* Инструкция прокурора Московской судебной палаты. М., 1881. С. 28.

материального права, подлежащие применению; выводы о правоотношениях сторон, их правах и обязанностях; в чем выразилось нарушение ответчиком прав истца; обоснованно ли требование истца; каково должно быть содержание решения суда<sup>1</sup>. Важно подчеркнуть, что в разработанном прокуратурой республики заключении в обязательном порядке должен содержаться вывод прокурора о наличии (отсутствии) оснований для принесения апелляционного представления.

При организации работы на данном направлении важно вести учет результатов этой деятельности. Например, прокуратурой Ленинского района г. Чебоксары Чувашской Республики сформирован и ведется единый электронный журнал учета работы по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе. В него вносятся сведения о дате и времени рассмотрения каждого гражданского дела, о существовании спора, о судьбе, рассмотревшем дело, о прокуроре, принимавшем участие в его рассмотрении, вынесенном судебном постановлении, о поданных апелляционных жалобах и результатах их рассмотрения. Следует отметить, что доступ к данному электронному журналу имеют все работники прокуратуры, которые своевременно обеспечивают внесение необходимых сведений об участии в суде, что позволяет оперативно получать полную информацию о результатах рассмотрения соответствующего гражданского дела. На основании данных электронного журнала помощник прокурора, ответственный за работу по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе, истребует от участвовавших в делах прокуроров копии судебных постановлений, которые изучаются им в наиболее сложных случаях совместно с заместителем прокурора района, для решения вопроса об апелляционном обжаловании.

Такой подход к организации работы позволил прокуратуре Ленинского района г. Чебоксары Чувашской Республики добиться положительных результатов. В 2013 г., 2014 г., 2015 г. Верховным Судом Чувашской Республики удовлетворено 100%

---

<sup>1</sup> См.: *Комментарий к Закону о прокуратуре СССР* / под ред. А.М. Рекунова. М.: Юрид. лит., 1984. С. 164.

рассмотренных апелляционных представлений прокуратуры района.

Всем горрайспецпрокурорам Чувашской Республики было направлено информационное письмо о положительном опыте прокуратуры Ленинского района г. Чебоксары с целью его использования в работе<sup>1</sup>.

Копии апелляционных представлений, принесенных в Верховный Суд Чувашской Республики, в течение 10 дней с момента подписания направляются горрайспецпрокурорами в прокуратуру республики с приложением наблюдательного производства для изучения их обоснованности и обеспечения участия работников аппарата в суде апелляционной инстанции.

Приказом прокурора Чувашской Республики от 10.08.2015 № 86 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе» определено, что при рассмотрении апелляционного представления (жалобы) в судебном заседании Верховного Суда Чувашской Республики участие принимают работники отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе<sup>2</sup>.

Существовавшее в XIX в. правило, согласно которому протесты прокурорского надзора на решения гражданского суда, представленные в Министерство юстиции, передавались на рассмотрение Сената только после их одобрения министерством<sup>3</sup>, принято во внимание и используется в работе прокуратуры Чувашии. Так, каждое внесенное прокурором районного звена апелляционное представление изучается прокурором отдела на предмет его обоснованности. При отсутствии оснований для пересмотра судебного постановления по делу решается вопрос об отказе прокурора от апелляционного представления,

---

<sup>1</sup> Информационное письмо прокуратуры Чувашской Республики от 30.05.2014 № 8-08-2014 «О положительном опыте работы прокуратуры Ленинского района г. Чебоксары по апелляционному обжалованию судебных постановлений по гражданским делам». // Архив прокуратуры Чувашской Республики за 2014 г. Дело по номенклатуре № 8-08-2014.

<sup>2</sup> Архив прокуратуры Чувашской Республики за 2015 г. Дело по номенклатуре № 8-02-2015.

<sup>3</sup> См.: *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. Т. 1. С. 353.

что, в свою очередь, позволяет исключить вынесение необоснованного представления на рассмотрение суда апелляционной инстанции.

Деятельность горрайспецпрокуратур, имеющих работников с небольшим опытом работы либо отрицательные результаты работы, берется отделом по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе на контроль. В такие прокуратуры осуществляются выезды с проверками и с обязательным оказанием практической помощи в работе, проводится стажировка прокурорских работников, ответственных за данный участок работы.

Например, в 2015 г. был осуществлен выезд в прокуратуру Чебоксарского района Чувашской Республики для оказания практической помощи в организации работы по апелляционному обжалованию судебных постановлений по гражданским делам, по подготовке исков (заявлений) и поддержанию заявленных в них требований в суде. Основанием для выезда послужили результаты работы, свидетельствующие о том, что в 2014 г. Верховным Судом Чувашской Республики в качестве суда апелляционной инстанции без представления прокурора было отменено 2 (в 2013 г. – 1) решения районного суда. Всего отменено 3 (2) решения, в том числе 1 (1) по апелляционному представлению прокурора. Эффективность апелляционного обжалования составила 33,3% (50%). Оказанная практическая помощь и принятые меры позволили в течение 2015 г. добиться удовлетворения 3 апелляционных представлений прокурора, не допустив пересмотра судебных постановлений без представлений прокурора. По итогам работы за 2015 г. в указанной прокуратуре района качество рассмотренных представлений и эффективность апелляционного обжалования составили 100%.

Также решением расширенного заседания коллегии прокуратуры Чувашской Республики от 11.02.2016 по итогам работы за 2015 г. всем горрайспецпрокурорам было предписано представлять для изучения в отдел по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе не вступившие в законную силу судебные постановления с приложением наблюдательного производства по гражданскому делу не



позднее 10 дней до истечения срока апелляционного обжалования в случае признания их законными и обоснованными. Они проверяются работниками отдела, при наличии оснований оказывается помощь в подготовке апелляционного представления. Подобное требование было предусмотрено и решением коллегии прокуратуры Чувашской Республики от 26.08.2013 «О состоянии работы горрайспецпрокуроров по апелляционному обжалованию незаконных судебных постановлений по гражданским делам»<sup>1</sup> и дало положительные результаты. Так, если по итогам 1 полугодия 2013 г. по апелляционным представлениям прокуроров было пересмотрено немногим более 60% судебных постановлений, то в 2014 г. данный показатель составил 76,6%, а в 2015 г. – 78,2%.

Помимо традиционных форм совершенствования деятельности подчиненных прокуроров ежемесячно отделом проводятся обобщения практики апелляционного рассмотрения гражданских дел. По их результатам на оперативных совещаниях в аппарате прокуратуры республики заслушиваются отчеты прокуроров о недостатках в работе. Прокуроры, имеющие недостатки в работе, привлекаются к ответственности. Ежеквартально в бюллетене судебной практики, выпускаемом прокуратурой республики, размещаются методические материалы, освещающие некоторые вопросы правоприменения в сфере гражданского судопроизводства, с приложением копий процессуальных документов (исков, представлений, решений).

Важно подчеркнуть, что грамотная и принципиальная позиция, обоснованное изложение прокурором в апелляционных представлениях доводов о допущенных судом нарушениях норм материального или процессуального права позволяют в последующем успешно добиваться пересмотра незаконных и необоснованных решений в суде апелляционной инстанции.

Так, по доводам апелляционного представления определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Чувашской Республики от 14.01.2015 было отменено решение Калининского районного суда г. Чебоксары от

---

<sup>1</sup> Архив прокуратуры Чувашской Республики за 2013 г. Дело по номенклатуре № 8-04-2013.

03.10.2014 об отказе в иске Александровой М.В. к ЗАО «Пром-приборкомплект» о восстановлении на работе<sup>1</sup>.

Отказывая в удовлетворении исковых требований при наличии оснований для восстановления на работе, районный суд сослался на пропуск истицей срока исковой давности. Вместе с тем из материалов гражданского дела следовало, что в нарушение ст. 56 ГПК РФ работодатель не представил суду доказательств вручения истице копии приказа об увольнении либо отказа в его получении. Представленный в суд ответчиком акт от 30.04.2014 г. об отказе от ознакомления с приказом об увольнении не свидетельствовал об исполнении работодателем обязанности, предусмотренной ч. 1 ст. 392 Трудового кодекса Российской Федерации. На это справедливо было указано в апелляционном представлении, и суд апелляционной инстанции, отменяя решение районного суда, с данным доводом согласился.

Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Чувашской Республики от 11.02.2015 было отменено решение Калининского районного суда г. Чебоксары от 22.12.2014, которым отказано в удовлетворении исковых требований Корякиной Р.Е. о восстановлении на работе.

Суд апелляционной инстанции признал правильным довод прокурора о том, что ответчиком на Корякину Р.Е. незаконно дважды было наложено дисциплинарное взыскание за один и тот же дисциплинарный проступок, в том числе вторым взысканием она была уволена с занимаемой должности медицинского работника. Поскольку районный суд допустил нарушение норм материального права, представление прокурора было удовлетворено с вынесением по делу нового решения о восстановлении истицы на работе.

Всего в 2015 г. судами апелляционной инстанции Чувашской Республики рассмотрено 39 представлений прокуроров, из них удовлетворено 36, или 92,3%. Отменено всего 46 судебных постановлений, из них 36, или 78,2%, по представлениям прокуроров.

---

<sup>1</sup> Архив Калининского районного суда г. Чебоксары Чувашской Республики. Гражданское дело № 2-3453 / 2014.

**А.Х. Ковраев,**  
начальник отдела по обеспечению  
участия прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе прокуратуры  
Чеченской Республики

## **К вопросу о защите в судебном порядке прав граждан и государства**

Судами Чеченской Республики из года в год допускались отдельные нарушения норм материального и процессуального права при разрешении гражданских и административных дел, вынесении по ним решений.

Еще в 2014 г. более 30% решений об усыновлении были вынесены при живых биологических родителях, которые своих детей без попечения не оставляли. Истинные причины усыновления суды не выясняли, и в отдельных случаях они заключались в получении усыновителями материальных благ.

Заявления о признании гражданина недееспособным рассматривались без привлечения к участию в судебном заседании лиц, страдающих психическим расстройством, оказания им какой-либо правовой помощи.

Административный надзор устанавливался в отсутствие предусмотренных законом оснований, часто нарушался порядок определения его срока (к примеру, 6 месяцев вместо 8 лет), ограничения определялись произвольно.

Лица признавались безвестно отсутствующими и объявлялись умершими без истребования из правоохранительных органов сведений о пропавших.

Тревогу вызывали также многочисленные факты нарушения разумных сроков судопроизводства, когда решения по искам граждан не принимались на протяжении 12 и более месяцев.

Несмотря на принимаемые меры по обжалованию неправоосудных решений, перечисленные нарушения носили распространенный характер, что было связано в том числе с неудовлетворительной аналитической работой суда.

В связи с этим нами была введена практика направления председателю Верховного суда региона информационно-аналитических писем прокуратуры, которые предлагалось доводить до сведения городских и районных судов.

Подобные письма были направлены по каждой категории дел, по которым прокуроры вступают в процесс для дачи заключения, а также по всем фактам нарушения разумных сроков судопроизводства.

Часть наших писем, как и предлагалось, была направлена судьям республики для изучения и учета, остальные аналитические материалы прокуратуры Верховным судом республики были положены в основу своих обзоров, направленных на места для использования судьями в практической деятельности.

В результате такого взаимодействия нам удалось минимизировать перечисленные и другие нарушения, активизировать аналитическую работу суда, повысить законность и стабильность судебных постановлений.

Нами проделана значительная работа по защите интересов государства по делам о возмещении за счет казны вреда, причиненного жизни и здоровью.

Для сравнения, в 2011 г. в наши суды поступило всего 17 исков данной категории, в следующем году более 120, в 2013 г. – 360, а в 2014 г. число таких требований достигло 763. При этом по каждому иску к государству заявлялись требования аналогично практике ЕСПЧ на сумму от 2 млн 400 тыс. руб.

При этом рост числа дел сопровождался отдельными фактами повторного взыскания из федерального бюджета денежных средств, удовлетворения требований на основании отмененных процессуальных решений по уголовным делам либо сфальсифицированных доказательств.

Ненадлежащее взаимодействие казначейства региона с Минфином России повлекло обращение к исполнению решений, отмененных по нашим апелляционным представлениям.

В связи с этим недостатки судебной практики мы обсудили на коллегии прокуратуры республики с представителями судебного сообщества, правоохранительных органов и казначейства. Одновременно был выработан действенный механизм

взаимодействия указанных ведомств с органами военного следствия и военной прокуратуры ЮВО. Это нашло свое отражение в разработанном нами совместном приказе.

Использование данного механизма в тесном взаимодействии с управлением Генеральной прокуратуры РФ способствовало предотвращению незаконного взыскания из федерального бюджета только в 2015 г. денежных средств на общую сумму более 1 млрд 628 млн руб., а за последние три года без малого 5 млрд руб.

В настоящее время судебная практика республики по этим делам приведена в соответствие с правовой позицией Верховного Суда Российской Федерации.

В целях обеспечения законности особое внимание нами уделяется также апелляционному обжалованию.

Для повышения качества этой работы мы разработали указание, в соответствии с которым участвующие в районных судах прокуроры, копии всех решений по делам, рассматриваемым с участием прокурора, в апелляционные сроки для дополнительной проверки направляют в отдел по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Чеченской Республики (далее – Отдел).

По результатам их проверки Отделом ежегодно инициируется внесение более 70% апелляционных представлений от их общего числа.

Кроме того, организовано ежемесячное поступление информации по всем рассмотренным за отчетный период и находящимся в производстве городских и районных судов республики делам, рассматриваемым с участием прокурора. Каждое дело становится предметом обсуждения на оперативных совещаниях при курирующем заместителе прокурора Республики.

Таким образом, налажен контроль за соблюдением разумных сроков судопроизводства, официально реагируем на факты волокиты суда.

Еще одним действенным рычагом совершенствования процесса отправления правосудия послужила введенная прокурором Республики, по нашим сведениям, беспрецедентная практика направления председателям Верховного суда или

Квалификационной коллегии судей республики писем о привлечении к дисциплинарной ответственности федеральных судей, чье злоупотребление полномочиями повлекло нарушение интересов государства.

Например, в одном случае заинтересованный в исходе дела судья в основу решений по трем гражданским делам положил представленные стороной доказательства без их проверки, что повлекло взыскание на основании подложных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела из федерального бюджета 10 млн 400 тыс. руб.

Указанные дела судьей преднамеренно были рассмотрены без участия прокурора, поскольку в противном случае представленные стороной процессуальные решения в рамках названного совместного приказа безусловно стали бы предметом проверки со стороны уполномоченного лица, в данном случае военного прокурора.

Установленные нами факты фальсификации явились поводом для возбуждения уголовных дел по материалам, направленным в порядке ст. 37 УПК РФ. В настоящее время представитель истцов (профессиональный адвокат) находится под стражей по обвинению в хищении бюджетных средств в особо крупном размере (судебное следствие на стадии завершения).

Таким образом, ненадлежащее исполнение судьей своих обязанностей повлекло не только причинение государству ущерба на 10 млн 400 тыс. руб., но и уголовное преследование участников гражданского процесса.

В другом случае судьей был признан безвестно отсутствующим гражданин, находящийся в федеральном розыске по обвинению в совершении преступления террористической направленности. Судья данное дело фактически рассмотрел без участия прокурора, а в решении и протоколе судебного заседания отразил заведомо недостоверные сведения о том, что он против удовлетворения заявления не возражал.

В каждом подобном случае доводы прокуратуры о необходимости привлечения судей к ответственности были подкреплены отменой состоявшихся решений по апелляционным представлениям и мотивированы тем, что нарушение судьей

основополагающих принципов объективности и беспристрастности, провозглашенных Кодексом судейской этики, не только приводит к искажению самой сути правосудия, но и подрывает авторитет судебной власти.

**О.К. Маркова,**  
начальник отдела по обеспечению  
участия прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе прокуратуры  
Орловской области

### **К вопросу о защите прав граждан на благоприятную окружающую среду**

Длительное время жители города Орла жаловались в различные инстанции на неблагоприятные запахи от производственной деятельности находящегося в черте города завода по производству растительного масла ОАО «Растмасло» и на длительное бездействие Роспотребнадзора по области, а также бездействие природоохранного прокурора. В связи с этим из природоохранной прокуратуры были запрошены все имеющиеся материалы по жалобам граждан. Поступившие материалы были тщательно изучены отделом по обеспечению участия в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Орловской области. Граждане жаловались на ухудшение состояния здоровья, тошноту, поднятие артериального давления, аллергические реакции в виде удушья и др. Имеющиеся в поступивших материалах сведения не содержали документов, позволявших сделать однозначный вывод о том, что наступившие заболевания у граждан находятся в причинной связи с имеющимися место запахами от производственной деятельности указанного объекта.

Трижды природоохранной прокуратурой со ссылкой на заключения Роспотребнадзора давались отрицательные ответы гражданам о том, что запахи в России не нормируются и нарушений законодательства ОАО «Растмасло» не допускало.

В связи с этими обстоятельствами и актуальностью данного вопроса для региона было инициировано его рассмотрение на коллегии прокуратуры области.

Изучение и анализ поступивших документов свидетельствовали о том, что в воздухе в близлежащем к заводу районе содержание акролеина<sup>1</sup> находится в предельно допустимой концентрации.

Следует отметить, что значительное превышение указанного газа в воздухе носило смертельный характер.

Изучение технической справочной литературы показало, что выделение данного вещества напрямую связано с производством масла.

В дальнейшем запах жареных семечек значительно усилился именно в последующий период. Как впоследствии выяснилось, завод в два раза увеличил свои мощности.

С целью разрешения возникшей проблемы и защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду был выработан комплекс мер, направленных на решение возникшего вопроса. Во-первых, была изучена специальная литература по производству растительного масла путем горячего прессования, во-вторых, изучен технический Регламент по производству данного продукта, в-третьих, с целью установления причины возникновения запаха для консультаций были приглашены специалисты Технического университета и профессор Российской академии наук.

Одновременно с этим была запрошена информация, касающаяся производства растительного масла и в других регионах России. В частности, из Краснодарского края и Ростова.

Для выяснения характера воздействия запаха «жареных семечек» на здоровье человека в Департаменте здравоохранения области и в районной поликлинике была запрошена информация о динамике заболеваемости граждан в этом районе за последние 3 года. Полученные данные свидетельствовали о том, что состояние людей, страдающих легочными, аллергиче-

---

<sup>1</sup> Акролеин – газ, используемый в Первую мировую войну для массового поражения людей и относящийся к 3 классу опасных веществ.



скими заболеваниями, а также заболеваниями сердечно-сосудистой системы, значительно ухудшилось.

Несмотря на остроту вопроса, никто из медицинских работников не давал заключения о причинной связи заболеваний граждан с имеющимися место запахами, что, в свою очередь, существенно затрудняло разрешение возникшей проблемы.

Проблема заключалась в том, что в Российской Федерации до настоящего времени не разработаны нормативы на запахи. С учетом этого можно было только строить предположения о неблагоприятном воздействии запаха на здоровье человека, а для мотивированного, обоснованного обращения в суд с заявлением в интересах неопределенного круга лиц нужны веские доводы со ссылкой на соответствующие нормативные акты и документы.

Прокуратурой были опрошены воспитатели детских садов, преподаватели школ в районе на предмет возможности проветривания классов и помещений в период интенсивных запахов. Выяснилось, что они, наоборот, вынуждены закрывать форточки и тем самым нарушать санитарные нормы о проветривании. Данная информация наряду с другими данными тоже была включена в качестве доказательств при направлении заявления в суд.

Кроме того, было обнаружено превышение и предельно допустимого уровня шума в жилых домах, расположенных в ориентировочной санитарно-защитной зоне завода. Важно подчеркнуть, что проект санитарно-защитной зоны заводом разработан не был. Завод неоднократно привлекался к административной ответственности. Следует отметить, что на данной территории также находились районный суд, управление следственного комитета.

К решению вопроса был привлечен также депутат городского совета, заинтересованный в решении проблемы. Он собрал более 1000 подписей жителей о том, что запах является для них невыносимым.

В мае 2013 г. было подготовлено от имени природоохранного прокурора и направлено исковое заявление в суд к ОАО «Орелрастмасло» в интересах неопределенного круга лиц о

признании незаконным бездействия и понуждении к совершению действия по обеспечению благоприятной окружающей среды. Указывалось на незаконность бездействия завода и обязанности принять меры по устранению негативного шумового и запахового воздействия на жителей города. В иске в качестве обоснования требований приводились нормы Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Также обращалось внимание на то, что предприятие эксплуатирует неучтенные источники выбросов вредных веществ в атмосферу (пресса и кондиционеры), которые отсутствуют в техническом отчете об инвентаризации источников выбросов, нормативы предельно допустимых выбросов для которых не установлены в проекте ПДВ, за что ОАО привлечено Управлением Росприроднадзора по области к административной ответственности по ст. 8.1 КоАП РФ.

В судебное заседание представлено более 1 тыс. подписей жителей города о негативном влиянии запаха ОАО «Орелрастмасло».

Требования прокурора были направлены на внесение технических изменений в работу технологического оборудования маслопрессового цеха и вентилятора вытяжки циклона охладителя в жмыховом цехе.

В ходе заседаний представители завода «Растмасло» пояснили, что они закон не нарушают и завод как работал, так и будет работать, так как является основным налогоплательщиком области.

Инвалиды, их в процесс пришло около 100 человек, выразили в судебном заседании свое негодование по поводу подобных высказываний.

Следует подчеркнуть, что одновременно взаимодействовали и с руководством завода, их медицинской службой и технологами.

Средства массовой информации освещали в прессе и на телевидении информацию о ходе данного процесса.

К участию в деле прокурором привлекались эксперты Московского НИИ экологии человека и гигиены окружающей

среды Министерства здравоохранения Российской Федерации им. А.Н. Сысина.

20 июня 2013г. судом была назначена санитарно-гигиеническая экспертиза. При проведении санитарно-гигиенической экспертизы, замеры делались по рекомендациям прокурора в определенных точках города.

Как уже отмечалось выше в связи с отсутствием нормативов на запахи в России, заключение экспертов было основано на Европейской методике, определяющей неблагоприятное воздействие запахов на здоровье человека<sup>1</sup>.

Согласно заключению: проведенные натурные исследования вероятности появления и силы запаха в атмосферном воздухе свидетельствуют о том, что специфический запах производства, имеющий характер жареных семечек, распространяется на значительные расстояния и способен вызвать «раздражение» (ощущение «навязчивости» и «непереносимости») у населения, проживающего в районе размещения ОАО «Орелрастмасло».

После предоставления суду этих доказательств представители завода предложили заключить мировое соглашение, условия которого были проверены прокуратурой.

По условиям соглашения «Растмасло» обязано в определенный срок принять меры к установке очистного оборудования, способного устранить неблагоприятные запахи, решить вопрос о разработке проекта СЗЗ и его согласовании, обеспечить работу предприятия в соответствии с нормами СанПиНа (здесь были перечислены все нормы относительно запахов, шума, вредных и иных веществ, чтобы подстраховаться, если мировое соглашение не будет исполнено). Мировое соглашение утверждено судом определением от 26.12.2013.

Однако, несмотря на установленное оборудование, запахи продолжали волновать жителей, их концентрация снижена не была.

---

<sup>1</sup> Европейским стандартом EN 13725 «Измерение концентрации запаха методом динамической ольфактометрии».

В связи с этим появился в суде последующий иск прокурора о приостановлении незаконной деятельности завода по выбросам веществ, образующих специфический производственный запах. В заявлении было указано, что предприятие не исполнило условия мирового соглашения. Установленное очистное оборудование не справлялось с «запаховой проблемой».

Разработанный заводом проект предварительной санитарно-защитной зоны предполагал значительное сокращение СЗЗ (ранее 300 м) со ссылкой на работу нового оборудования – цеха экстракции. Однако цех экстракции не был введен в эксплуатацию. Поэтому проект СЗЗ не соответствовал реальному положению дел и не был утвержден контролирующими органами.

При предъявлении искового заявления истцами заявлены другие лица, в том числе фактически проживающие за забором завода и подпадающие в СЗЗ. Вся крыша их дома усыпана пеплом. В отношении этого дома было установлено превышение шумов в несколько раз.

Благодаря колоссальной работе и тесному взаимодействию с органами власти, средствами массовой информации, жителями, органами здравоохранения и экспертами удалось убедить завод в том, что принятые им меры являлись недостаточными и что для устранения проблемы нужно предпринять дополнительные меры.

В последующем требования прокурора были уточнены: о возложении на предприятие обязанности по устранению нарушений законодательства в сфере охраны атмосферного воздуха и восстановлению нарушенных прав граждан (истцы изменены) на благоприятную окружающую среду.

Решением суда от 29.01.2015 на ОАО «Растмасло» возложены обязанности по устранению нарушений законодательства в сфере охраны атмосферного воздуха и восстановлению нарушенного права граждан на благоприятную окружающую среду. В частности, суд обязал завод: установить дополнительное очистное оборудование на источниках повышенного промышленного выброса вредных веществ и их соединений в атмосферный воздух, предназначенное для очистки всех веществ и

их соединений, образующих специфические запахи, свойственные производству растительных масел; обеспечить с привлечением специализированных экспертов последующий контроль эффективности работы установленного очистного оборудования по устранению запахов.

С этой целью экологом завода совместно с прокуратурой в странах Европы изыскивались фирмы, которые смогли бы предложить разработать проекты очистного оборудования, способного устранить запахи до минимального предела.

С этой целью приглашались специалисты из Чехии и Голландии, которые провели соответствующее исследование проб воздуха и предложили очистное оборудование, гарантирующее эффективную очистку воздуха и ликвидацию запаха на 80%. Важно подчеркнуть, что семья, проживавшая на границе с заводом, была переселена в благоустроенную квартиру.

В результате заводом был заключен контракт с Нидерландской фирмой на сумму 340 тыс. евро на установку «аэрооксидаторов».

В настоящее время завод должен провести экспертизу для контроля запахов.

**Ю.Н. Марченко,**  
старший помощник Дальневосточного  
транспортного прокурора по обеспечению  
участия прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе

### **Специфика реализации транспортными прокурорами полномочий по защите в судебном порядке прав и законных интересов граждан, общества и государства**

Судебная защита прав и законных интересов граждан, общества и государства справедливо считается одним из действенных механизмов устранения нарушений и возмещения причиненного ущерба.

Транспортными прокурорами полномочия в данной сфере используются с учетом специфики складывающихся между субъектами транспортной инфраструктуры правоотношений и особенностей поднадзорных объектов.

Для подготовки исковых заявлений от транспортных прокуроров требуется надлежащее изучение законодательства и владение методиками проверок в различных сферах надзора, особенно тех, которые присущи именно транспортным прокурорам.

Следует отметить, что более 140 исков заявлено в суд по результатам проверок исполнения законодательства о транспортной безопасности.

Являясь местом массового скопления людей, транспорт весьма уязвим при техногенных авариях и терактах. Поэтому обеспечение безопасности на таких объектах является приоритетной задачей.

В значительной степени физически и морально устарела инфраструктура железнодорожного, воздушного и водного транспорта, развитие которой требует не только увеличения инвестиций, но и наведения в этой сфере элементарного порядка. А этот вопрос зачастую отдан «на откуп» руководителям предприятий, которые порой демонстрируют нежелание их исполнять в угоду своим сиюминутным финансовым интересам.

В ряде аэропортов устарел парк досмотровой техники. Закупки современных технических систем охраны, контроля доступа и видеонаблюдения проводятся медленно. Службы авиационной безопасности не оснащены техническими средствами, способными выявлять предметы неметаллического характера, размещаемые на теле и в одежде человека. Зачастую суммарные объемы инвестиций в обеспечение авиационной безопасности, продиктованные новыми видами угроз, являются недостаточными.

Решая имеющиеся проблемы, мы сконцентрировали свои усилия на базисных требованиях Федерального закона «О транспортной безопасности». По искам прокуроров на нерадивых руководителей судами возложены обязанности по проведению категорирования, оценке уязвимости, разработке и

реализации планов безопасности объектов транспортной инфраструктуры, определению порядка действий при угрозах совершения террористических актов.

Только в Еврейской автономной области по иску транспортного прокурора ОАО «РЖД» проведено оценку уязвимости 37 объектов железнодорожного транспорта.

В результате принятых прокурорами мер проведена оценка уязвимости всех крупных железнодорожных вокзалов в Дальневосточном федеральном округе, включая Хабаровск, Владивосток, Комсомольск-на-Амуре и др., реализованы планы транспортной безопасности узловых морских портов Приморского, Хабаровского краев, Сахалинской, Магаданской и Камчатской областей.

По решениям судов в аэропортах Владивостока, Петропавловска-Камчатского, Южно-Сахалинска, Магадана и других приведены в соответствие ограждения территорий и организована их надлежащая охрана, созданы необходимые зоны безопасности по периметру зданий аэровокзалов.

После обращения прокуроров в суд федеральное государственное унитарное предприятие «Госкорпорация по организации воздушного движения» начало процедуру по категорированию 18 своих подразделений на Дальнем Востоке.

Очень актуальны на сегодняшний день иски в сфере безопасности движения. Например, по искам прокуроров на ОАО «РЖД» возложена обязанность отремонтировать свыше двух тысяч километров железнодорожного пути, а это треть от всей протяженности Дальневосточной железной дороги.

В судебном порядке инициировали проведение капитального ремонта более полусотни изношенных локомотивов, которым долгие годы не проводился такой ремонт.

Исполняя решение суда по иску прокурора, «РЖД» выделило более 250 млн руб. на строительство моста в поселке Смоляниново Приморского края для безопасного перехода граждан через железнодорожные пути.

По требованиям прокуроров отремонтировано и построено 15 железнодорожных переездов и пассажирских платформ, особо опасные участки оборудованы пешеходными переходами.

Аналогичные проверки проводятся на водном транспорте.

Серьезной проблемой безопасности мореплавания является непринятие судовладельцами мер по подъему и утилизации затопленных судов.

На протяжении многих лет Авачинская бухта на Камчатке представляла собой свалку брошенных кораблей, что, в свою очередь, угрожало мореплаванию и экологии в целом. В связи с этим был разработан и в настоящее время последовательно реализуется комплекс мер с тем, чтобы обязать собственников таких судов обеспечить их подъем и утилизацию.

Важно подчеркнуть, что такая работа проводится во взаимодействии с прокуратурой Камчатского края и органами государственной власти региона.

На основании судебных решений из акватории Авачинской губы с 2012 г. удалены более 40 судов.

Учитывая специфику Дальнего Востока, наличие островных территорий, связь с которыми обеспечивается преимущественно морским транспортом, особую тревогу вызывает состояние причальных сооружений, многие из которых требуют капитального ремонта.

По результатам рассмотрения исков транспортных прокуроров отремонтированы речные и морские причалы на Сахалине, Чукотке, в Магадане, Приморском и Хабаровском краях.

Например, в Николаевске-на-Амуре по нашим искам отремонтировано 6 находящихся в федеральной собственности причалов с износом более 30%. Оператором причалов на эти цели потрачено более 10 млн руб.

На Сахалине по требованию прокурора восстановлено свыше 20 причальных сооружений, построенных Японией еще в довоенное время.

Важным направлением работы продолжает оставаться судебная защита прав и интересов потребителей транспортных услуг, в том числе инвалидов.

В условиях роста спроса многие предприятия транспорта, ориентируясь на достижение коммерческих результатов, наращивают объемы пассажирских перевозок в ущерб качеству



предоставляемых услуг, не обеспечивая доступ к ним маломобильных групп населения.

Мы исходим из того, что нарушения в данной сфере должны безусловно устраняться, несмотря на существенные финансовые издержки, не делаем различий между крупными и мелкими железнодорожными станциями и авиационными узлами, полагая, что требования должны выполняться везде.

Другой стороной этой проблемы является трудоустройство данной категории граждан. К сожалению, действующее законодательство недостаточно мотивирует к этому руководителей транспортных предприятий.

Мы столкнулись с тем, что не на всех предприятиях созданы рабочие места для трудоустройства инвалидов, квоты для их приема на работу не выделялись.

В целях создания благоприятных условий, позволяющих инвалидам свободно передвигаться, вести полноценный образ жизни, активно участвовать в общественных процессах, транспортные прокуроры направили в суды свыше 50 исков.

Так, по заявлению прокурора Ванинским филиалом ФГУП «Росморпорт» устранены нарушения законодательства о социальной защите инвалидов, на предприятии выделены места для приема на работу инвалидов в пределах установленной квоты.

По требованиям прокуроров приводятся в соответствие с требованиями закона железнодорожные и аэровокзалы Хабаровска, Петропавловска-Камчатского, Южно-Сахалинска, терминалы интермодального аэроэкспресса во Владивостоке. Они оснащаются специальными лифтами для инвалидов, телефонами-автоматами, другими устройствами, облегчающими пользование объектами транспортной инфраструктуры.

Результатом принятых мер по защите интересов граждан и государства в транспортной сфере стала наметившаяся положительная тенденция к снижению количества аварий и травмированных граждан.

Реализуя свое право на труд в безопасных условиях и на справедливое вознаграждение, человек обеспечивает достойные условия жизни для себя и членов своей семьи. Поэтому

обеспечение трудовых прав граждан было и остается для нас важнейшим направлением деятельности.

Дальневосточной транспортной прокуратурой успешно внедрена и используется практика решения проблем с выплатой заработной платы российским морякам иностранными судовладельцами, зарегистрированными в оффшорных зонах.

Единственным безальтернативным способом защиты трудовых прав наших сограждан в соответствии с международными конвенциями и национальным законодательством является оперативное обращение в судебные органы с одновременным наложением ареста на прибывшее в наш порт судно недобросовестного его владельца.

Например, в морском порту Ванино Хабаровского края только после наложенного по заявлению транспортного прокурора ареста на иностранное судно его владелец погасил имеющуюся перед моряками задолженность по заработной плате на сумму свыше 4 млн руб.

Результаты работы прокуратуры по судебной защите трудовых прав российских моряков положительно повлияли на социальную обстановку в Дальневосточном регионе.

Конечно, рассмотрение таких специфических споров по искам транспортных прокуроров не всегда проходит гладко, в ряде субъектов Дальневосточного округа нам пришлось формировать судебную практику по ним, можно сказать, с нуля. Участвующий в деле прокурор должен обладать не только знаниями норм материального и процессуального права по предмету, но и хорошо понимать специфику объектов транспорта, их структуру, полномочия и т.д., т.е. видеть ситуацию изнутри. В этих целях нами проводятся стажировки работников транспортных прокуратур (на правах районных), семинарские занятия, в том числе с участием представителей судейского сообщества, высших учебных заведений.

**Н.В. Михлина,**  
начальник отдела по обеспечению  
участия прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе прокуратуры  
Московской области

**К вопросу об оптимизации и повышении качества  
исковой работы (на примере прокуратуры  
Московской области)**

Прокуратурой области и горрайспецпрокурорами осуществляется целенаправленная работа по реализации полномочий по предъявлению исковых заявлений (заявлений) в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в порядке ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 КАС РФ, ст. 44 УПК РФ.

Указанная работа подчинена, в первую очередь, разумному применению мер реагирования путем выработки своевременного, качественного и взвешенного подхода к выбору способов защиты нарушенных прав.

Прокуратурой Московской области на постоянной (ежемесячной) основе осуществляется мониторинг исковой работы горрайспецпрокуроров посредством анализа направляемых в суды общей юрисдикции исков по категориям и сферам защиты нарушенных прав, а также практики их рассмотрения в судах.

Особое внимание уделяется случаям отказов прокуроров от исков в связи с добровольным удовлетворением заявленных требований и прекращения в связи с этим судами производства по гражданским и административным делам.

Как показывает анализ исковой работы, прокурорами в суды зачастую направляются исковые заявления, не требующие вмешательства органов прокуратуры, без принятия иных мер реагирования, что свидетельствует как об их преждевременности, так и о необоснованности обращения в суд.

Такая работа не может признаваться эффективной.

По результатам заседания 24.09.2015 коллегии прокуратуры области по вопросам реализации прокуратурой области и

горрайспецпрокурорами полномочий по предъявлению исковых заявлений (заявлений) и их рассмотрения судами общей юрисдикции горрайспецпрокуроры области ориентированы на изменение подхода к исковой работе.

Предоставленные прокурору ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 КАС РФ полномочия должны использоваться в целях защиты прав и свобод граждан, особо нуждающихся в правовой и социальной защите, а ситуации, требующие предъявления прокурором исков в суд, должны носить характер серьезных нарушений и иметь общественный резонанс. При этом прокурор в силу ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не может подменять в своей деятельности должностных лиц органов исполнительной власти, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства в определенной области общественных отношений, а также организации и учреждения, созданные для реализации соответствующих государственных функций.

В случаях, если отсутствует реальная необходимость судебной защиты права, прокуроры ориентированы на устранение выявленных нарушений во внесудебном порядке, исключение фактов предъявления исков, направленных исключительно на повышение статистических показателей, а также подмены контролирурующих органов.

В настоящее время вся исковая работа прокуратуры области и нижестоящих прокуратур перестроена в пользу качественной подготовки исковых заявлений и исчерпывающего формирования доказательственной базы.

С целью распространения положительного опыта и исключения ошибок в правоприменительной практике аппаратом прокуратуры области существенная роль отводится методической работе. Ежегодно в горрайспецпрокуратуры направляются информационные письма, Обзоры практики участия прокуроров в рассмотрении отдельных категорий гражданских дел и Методические рекомендации.

Наиболее проблемные вопросы включаются в планы проведения учебно-методических семинаров в базовых прокуратурах, а также в прокуратуре Московской области для их непосредственного обсуждения с исполнителями.

Работа по отстаиванию имущественных и неимущественных прав потерпевших в уголовном судопроизводстве путем предъявления прокурорами гражданских исков в порядке ст. 44 УПК РФ также анализируется на постоянной основе. Прокуроры ориентированы на обязательное приобщение в материалы уголовного дела сведений по вопросу предъявления гражданского иска перед направлением уголовного дела в суд.

Организации своевременного исполнения судебных решений уделяется отдельное внимание, поскольку требования прокурора могут считаться удовлетворенными лишь тогда, когда достигнуто реальное восстановление баланса нарушенных прав и интересов.

Предпринятые меры, несомненно, повлияли на качество исковой работы прокуроров в сторону его повышения, в большинстве прокуратур исковая работа оптимизирована.

Указанное направление деятельности находится на постоянном контроле прокурора области.

**Р.Н. Нестеренко,**  
начальник отдела по обеспечению  
участия прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе  
Волжской межрегиональной  
природоохранной прокуратуры

### **О практике рассмотрения судами исков прокуроров об установлении границ зон с особыми условиями использования (на примере особо охраняемых природных территорий)**

Статья 56 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) предусматривает основания ограничений прав на землю.

Ограничения включают, в частности, особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах; особые

условия охраны окружающей среды, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных.

Как известно, ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном ЗК РФ.

Ограничения прав на землю сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу.

Для реализации ограничений прав на землю необходимо внесение соответствующих сведений в государственный кадастр недвижимости.

Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в государственном кадастре недвижимости должны содержаться сведения, в том числе о зонах с особыми условиями использования территории.

Состав сведений кадастра недвижимости о таких зонах определен ст. 10 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости». К указанным сведениям в том числе относятся описание местоположения границ зон, наименование органов государственной власти или органов местного самоуправления, принявших решение об установлении или изменении зон с особыми условиями использования территории, реквизиты указанных решений и источники официального опубликования этих решений, описание местоположения границ таких территорий в виде списка координат характерных точек границы территориальной зоны или зоны с особыми условиями использования.

Статьей 15 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» установлена обязанность органа государственной власти в срок не более чем пять рабочих дней со дня вступления в силу правового акта, который принят таким органом в пределах его компетенции и которым устанавливается или изменяется зона с особыми условиями использования территории, представить в орган кадастрового учета докумен-

ты, содержащие необходимые для внесения в кадастр недвижимости сведения, а в случае необходимости составления карты (плана) объекта землеустройства в течение шести месяцев со дня принятия вышеуказанного решения.

С 1 января 2016 г. вступили в силу изменения, внесенные Федеральным законом от 13.07.2015 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которым из ст. 1 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», определяющей объекты землеустройства, исключены зоны с особыми условиями использования.

Одновременно ст. 15 Закона о кадастре дополнена ч. 5.2, устанавливающей, что обязательным приложением к решению органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении или изменении границ зоны с особыми условиями использования территорий, направляемому в орган кадастрового учета в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 52, являются подготовленные в электронной форме текстовое и графическое описание местоположения границ зоны с особыми условиями использования территории, перечень координат характерных точек границ такой зоны.

Одной из разновидностей зон с особыми условиями использования являются особо охраняемые природные территории.

В соответствии с Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» особо охраняемые природные территории – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния. Установление границ

и режима особой охраны направлено на обеспечение сохранности таких территорий.

Однако проведенные Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой проверки показали, что органами власти субъектов Российской Федерации не исполняются в полном объеме обязанности по установлению границ особо охраняемых территорий (далее – ООПТ) регионального значения. В связи с этим процесс создания таких ООПТ является незавершенным. В таких условиях невозможно обеспечить надлежащий режим охраны ООПТ.

Данные обстоятельства способствуют тому, что органы кадастрового учета при предоставлении выписок из кадастра объектов недвижимости в отношении земель не предоставляют заинтересованным органам государственной власти, местного самоуправления, иным организациям и физическим лицам сведения о расположении в пределах интересующей территории зон с особыми условиями пользования. При отсутствии соответствующих сведений, при рассмотрении вопросов, в частности о предоставлении земельных участков, в отношении территорий, фактически являющихся зонами с особыми условиями, возможно принятие неправомерного решения об использовании соответствующих земель с отступлением от установленных требований, нарушением прав неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду.

Другим негативным последствием является невнесение соответствующих сведений в документы территориального планирования.

По данным основаниям природоохранными прокурорами предъявлялись иски к органам государственной власти субъектов Российской Федерации с требованиями установить и описать границы особо охраняемых природных территорий регионального значения с указанием координат и отображением указанных границ на картографических материалах; предоставить в орган государственного кадастрового учета документы, содержащие необходимые сведения о границах и ограничениях по использованию земельных участков, расположенных на



данных особо охраняемых природных территориях, для постановки на государственный кадастровый учет.

В 2015 г. было удовлетворено 83 иска, предъявленных к органам государственной власти Волгоградской, Вологодской, Ивановской, Костромской, Тверской, Самарской, Саратовской, Ульяновской областей.

Так, Костромской межрайонной природоохранной прокуратурой директору департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области внесено представление об устранении допущенных нарушений, по результатам рассмотрения которого доводы прокуратуры признаны обоснованными. Однако в связи с тем, что мер по устранению выявленных нарушений не принято, а также в связи с необходимостью существенных временных и финансовых затрат на проведение указанных мероприятий в суд направлены иски о возложении на департамент организации установления и описания границ 14 особо охраняемых природных территорий регионального значения Костромской области и представления в орган кадастрового учета документов, содержащих необходимые сведения о границах и ограничениях по использованию земельных участков, входящих в пределы особо охраняемых природных территорий, для постановки их на государственный кадастровый учет. Требования прокурора судом удовлетворены.

В настоящее время исполнены решения суда по искам Казанской межрайонной природоохранной прокуратуры о возложении на Министерство лесного хозяйства Республики Татарстан обязанности установить границы особо охраняемых природных территорий регионального значения Республики Татарстан общей площадью 1200 га.

На практике возникали трудности с определением территориальной подсудности дел данной категории. Ряд исков был рассмотрен судами по правилам исключительной подсудности.

Вместе с тем, поскольку предметом заявленных требований являлось понуждение ответчиков выполнить предусмотренные законом обязанности, а не какие-либо материально-правовые требования в отношении земель, занятых ООПТ, такие иски подлежат направлению по правилам общей подсудно-

сти. Данный вывод поддержан Тверским и Костромским областными судами при апелляционном рассмотрении дел.

Из этого также следует, что анализируемая категория дел должна рассматриваться в порядке, предусмотренном гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

**Г.И. Прищенко,**  
начальник отдела по обеспечению  
участия прокуроров в гражданском  
и арбитражном процессе прокуратуры  
Ростовской области

### **Организация работы городских и районных прокуроров по обжалованию судебных постановлений по делам, рассматриваемым с участием прокурора**

Процессуальный статус прокурора в гражданском процессе определен ст. 45 ГПК РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 45 ГПК РФ и в других случаях, предусмотренных федеральным законодательством, прокурор вступает в процесс с целью реализации возложенных на него полномочий и дает заключение по гражданскому делу.

В соответствии с ч. 7 ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, им предусмотренных.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что в делах «обязательной» категории, как имеющих особое социальное значение, прокурор выступает в качестве защитника интересов лиц, участвующих в деле, интереса законности, поэтому сам по себе факт его участия в делах данной категории и дачи заключения по делу не нарушает право граждан на судебную защиту, принцип равноправия и состязательности сторон в судопроизводстве.

Производство в суде апелляционной инстанции является самостоятельной стадией гражданского судопроизводства и имеет своей целью проверку законности и обоснованности решений и определений, вынесенных судом первой инстанции, и устранение возможных судебных ошибок.

Вопросы организации и деятельности прокуроров по апелляционному обжалованию судебных постановлений регламентированы приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе» (далее – приказ № 181).

Правом апелляционного обжалования решений суда первой инстанции в соответствии с ч. 2 ст. 320 ГПК РФ, ч. 2 ст. 295 КАС РФ обладают стороны и другие лица, участвующие в деле, а правом принесения апелляционного представления – участвующий в деле прокурор.

По смыслу положений статей, предусматривающих участие прокурора в гражданском и административном процессе, прокурором, участвующим в деле, является прокурор, который обратился в суд первой инстанции с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или вступил в процесс для дачи заключения по делам, по которым его участие предусмотрено ГПК РФ, КАС РФ и другими федеральными законами.

Таким образом, исходя из системного толкования норм ст. 320 ГПК РФ, ст. 295 КАС РФ, ст. 54 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также с учетом разъяснений, содержащихся в п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.06.2012 № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции», помощник прокурора, участвующий в рассмотрении дела, обладает правом принесения апелляционного представления наряду с городским (районным) прокурором либо лицом, исполняющим обязанности прокурора.

Следует отметить, что прокурор обладает правом на принесение апелляционного представления независимо от его личного присутствия в судебном заседании суда первой инстанции

и вправе принести апелляционное представление также в том случае, если он не был привлечен судом первой инстанции к участию в рассмотрении дела, в котором его участие предусмотрено законом.

В отличие от других лиц, участвующих в деле, прокурор не только вправе, но и обязан своевременно обжаловать незаконные судебные постановления, что следует из требований приказа № 181. С этой целью он должен систематически проверять законность и обоснованность судебных постановлений по гражданским и административным делам, рассмотренным с участием прокурора, даже если вынесенные судебные решения (определения) соответствуют его заключению. Оценивая законность и обоснованность судебного решения, прокурор не связан позицией, изложенной в заключении, которое он дал в судебном заседании.

Проверка судебных постановлений осуществляется в срок, установленный для апелляционного обжалования.

Начинать изучение рекомендуется с иска (заявления), обращая внимание на требования истца (заявителя), предмет спора, характер правоотношений сторон, доказательства, представленные ими в подтверждение своих требований и возражений. Такой способ изучения дела позволяет еще до ознакомления с судебным решением сформировать собственное мнение относительно того, каким оно должно быть.

Изучая постановленное по делу судебное решение, необходимо обращать внимание на объявленную в день вынесения его резолютивную часть, поскольку резолютивная часть составленного впоследствии мотивированного решения (ч. 2 ст. 199 ГПК РФ, ч. 2 ст. 177 КАС РФ) должна полностью соответствовать первоначально объявленной резолютивной части.

При проверке следует учитывать доводы поступивших в суд апелляционных жалоб иных лиц, участвующих в деле. Пункт 10.4 приказа № 181 обязывает участвующего в деле прокурора во всех случаях обжалования судебных постановлений другими участниками гражданского процесса и отсутствия оснований для принесения представления направлять в суд соот-

ветствующей инстанции письменные возражения относительно поступившей жалобы.

Отмене с направлением гражданского дела (материала) в суд первой инстанции для рассмотрения по существу подлежат неправосудные определения об отказе в принятии, оставлении без движения, без рассмотрения, возвращении искового заявления.

Исходя из п. 3 ст. 309 КАС РФ по результатам рассмотрения апелляционной жалобы, апелляционного представления суд апелляционной инстанции вправе отменить решение суда и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае, если административное дело было рассмотрено судом в незаконном составе, или если административное дело рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом был разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле.

В случае если по каким-либо причинам подготовка обоснованного и мотивированного апелляционного представления в течение срока обжалования не представляется возможной, то в этом случае целесообразно в пределах указанного срока подать представление, указав, что дополнение к нему будет представлено после ознакомления с мотивированным решением суда и материалами гражданского дела.

Каких-либо универсальных рекомендаций по изучению судебных решений на предмет наличия оснований к их отмене, предусмотренных чч. 1 – 3 ст. 330 ГПК РФ, чч. 2 – 3 ст. 310 КАС РФ, нет, поскольку при оценке их законности и обоснованности необходимо руководствоваться нормами отдельной отрасли права, регламентирующей спорные правоотношения, постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации, а также разъяснениями, содержащимися в постановлениях Президиума Верховного Суда Российской Федерации, Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Определение суда первой инстанции является самостоятельным объектом апелляционного обжалования. Представле-

ние на определение суда первой инстанции имеет ту же структуру и содержание, что и апелляционное представление.

Анализ практики апелляционного обжалования определений суда показывает, что в подавляющем большинстве случаев прокурорами обжалуются определения по их искам.

В 2015 г. судами области по первой инстанции с участием прокуроров рассмотрено 17 219 дел, в 2014 г. – 14 343 дела (+2876).

В соответствии с заключением прокурора судами первой инстанции в 2015 г. вынесено 99% судебных постановлений (АППГ – 99%).

В 2015 г. прокуроры вступали в процесс для дачи заключения в соответствии с ч. 3 ст. 45 ГПК РФ по 5944 делам, что на 94 дела больше, чем в 2014 г. (АППГ – 5850 дел).

Прокурорами городов и районов области в 2015 г. принесено 136 апелляционных представлений (АППГ – 168) на судебные постановления по делам, рассмотренным с участием прокуроров.

В состав суда апелляционной инстанции Ростовского областного суда входит 2 коллегии – судебная коллегия по гражданским делам (57 судей) и судебная коллегия по административным делам (20 судей). В кассационную инстанцию входит 13 судей областного суда.

Судебная коллегия по гражданским делам рассматривает дела четыре дня в неделю (за исключением пятницы), судебная коллегия по административным делам – два дня в неделю (понедельник, четверг).

По распределению обязанностей между сотрудниками отдела непосредственно участие в суде апелляционной инстанции возложено на трех прокуроров отдела и одного старшего прокурора отдела.

Изучение дел прокурорами отдела производится накануне дня рассмотрения дела. По результатам изучения каждого дела заполняется карточка учета заключений прокурора в апелляционной инстанции, в которой указывается дата рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции, стороны дела, существо спора, Ф.И.О. прокурора, участвовавшего в суде первой ин-

станции, суд, рассмотревший дело по первой инстанции, дата вынесения судебного постановления, кратко излагается само судебное постановление. Прокурор отдела, заполняющий карточку, также кратко указывает свое мнение (или заключение) по существу принятого решения и результат рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции.

Результаты изучения дела докладываются руководству отдела, результаты рассмотрения дел судом апелляционной инстанции также докладываются начальнику отдела в конце каждой недели.

Апелляционной инстанцией Ростовского областного суда в 2015 г. с участием прокуроров отдела прокуратуры области рассмотрено в апелляционном порядке 2911 гражданских дел (в 2014 г. – 2856 дел, +55).

Ростовским областным судом в качестве суда апелляционной инстанции рассмотрено 125 апелляционных представлений (АППГ – 156), признаны обоснованными и удовлетворены 103 представления (АППГ – 120), отклонено – 23 (АППГ – 41). Без представлений прокуроров отменено 39 судебных постановлений (в 2014 г. – 29).

Процент результативности апелляционного реагирования в 2015 г. составил 72,5% (АППГ – 81%), процент удовлетворенных представлений от числа рассмотренных составил 82 (АППГ – 74,5%), что превышает среднероссийский показатель – 80,6%.

Апелляционной инстанцией Ростовского областного суда в 2015 г. с участием прокуроров отдела прокуратуры области рассмотрено в апелляционном порядке 35 административных дел, из которых 4 дела по искам прокурора, 31 – об установлении административного надзора.

В 2015 г. судами области рассмотрено 11 275 гражданских дел, инициированных прокурорами городов и районов области (АППГ – 8493 (+2782)). В апелляционном порядке обжаловано 959 судебных постановлений, вынесенных по делам по искам прокуроров (АППГ – 1008 (-49)). Апелляционной инстанцией Ростовского областного суда отменено 91 судебное постановление, вынесенное по данным делам (АППГ – 92), из которых 78 по представлениям прокуроров (АППГ – 77), 13 – без пред-

ставлений прокуроров, по жалобам сторон (АППГ – 15). Процент результативности апелляционного реагирования по делам данной категории составил 85,7 (АППГ – 83,7).

В 2015 г. прокуроры районов и городов области отказались от 11 апелляционных представлений (8 % от общего числа принесенных представлений), что на 1 отказ от представления меньше, чем в 2014 г. (12 отказов, 7% от общего числа принесенных представлений). Указанное свидетельствует, что случаи необоснованного принесения апелляционных представлений продолжают иметь место.

Прокуроры городов и районов области обязаны направлять в прокуратуру области заблаговременно копии апелляционных представлений.

Учет апелляционных представлений ведется в соответствующих журналах.

В связи с допущенными нарушениями требований приказа № 181, ГПК РФ, КАС РФ при подготовке исковых заявлений, которые впоследствии повлекли отмену решений суда без представлений либо отклонение представлений прокуроров, а также при обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе, отделом прокуратуры области районным и городским прокурорам, допустившим указанные нарушения, направляются письма о недостатках в работе, которые рассматриваются на оперативных совещаниях в этих прокуратурах.

При выявлении некачественной работы на данном направлении прокурорской деятельности помощникам, допустившим нарушения, направляются индивидуальные задания с перечнем нормативных правовых актов и организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которые надлежит изучить к определенному сроку. По результатам изучения у таких работников руководством отдела принимаются зачеты.

На проводимых отделом учебно-методических семинарах с помощниками прокуроров городов и районов, в том числе кустовых, подробно обсуждаются недостатки и упущения, допускаемые прокурорами при реализации полномочий по обеспечению



нию участия в гражданском судопроизводстве, в том числе на стадии апелляционного обжалования.

В целях правильной организации работы по апелляционному обжалованию незаконных судебных постановлений в 2014 г. отделом разработаны и направлены во все городские и районные прокуратуры области соответствующие методические рекомендации.

Работа городских и районных прокуроров на данном направлении обобщается отделом два раза в год. По ее результатам подготавливаются информационные письма и направляются всем городским и районным прокурорам области.

## Содержание

<i>Введение</i> .....	3
<b>Раздел 1. Актуальные вопросы участия прокурора в административном процессе</b>	
<i>Богданова Н.С.</i> Некоторые вопросы участия прокуроров в судах по делам об оспаривании нормативных правовых актов в сфере дополнительного материального обеспечения лиц, замещавших государственные и муниципальные должности, выборные должности, а также должности государственной и муниципальной службы.....	5
<i>Рофель И.В.</i> Актуальные вопросы обеспечения участия прокуроров в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях на примере опыта прокуратуры Пензенской области.....	13
<i>Чернышова К.И.</i> К вопросу о признании судом незаконным распоряжения администрации об установлении главе городского округа надбавок и поощрений.....	18
<i>Штехбарт Д.В.</i> Практика участия прокуратуры Республики Крым в порядке КАС РФ И КАС Украины.....	21
<b>Раздел 2. Актуальные вопросы участия прокурора в арбитражном процессе</b>	
<i>Астраханцева Е.П.</i> Об опыте работы прокуратуры Республики Бурятия по защите публичных интересов в земельной сфере.....	27
<i>Будлов И.М.</i> О положительном опыте защиты прокуратурой Приморского края публичных интересов в арбитражном суде.....	34
<i>Королева Г.А.</i> Обеспечение участия в арбитражном процессе в прокуратуре Нижегородской области.....	46
<i>Мирошниченко В.С.</i> Участие прокурора в арбитражном процессе как гарантия защиты государственных и иных публичных интересов.....	56

### **Раздел 3. Актуальные вопросы участия прокурора в гражданском процессе**

<i>Астаева Е.В.</i> Некоторые проблемы обеспечения участия прокуроров в суде апелляционной инстанции.....	63
<i>Гурлева О.В.</i> Некоторые вопросы организации и порядка проведения конкурса «Лучший прокурор, участвующий в гражданском процессе».....	69
<i>Зольников А.З.</i> Некоторые вопросы организации работы прокурора по апелляционному обжалованию судебных постановлений.....	74
<i>Ковраев А.Х.</i> К вопросу о защите в судебном порядке прав граждан и государства.....	83
<i>Маркова О.К.</i> К вопросу о защите прав граждан на благоприятную окружающую среду.....	87
<i>Марченко Ю.Н.</i> Специфика реализации транспортными прокурорами полномочий по защите в судебном порядке прав и законных интересов граждан, общества и государства.....	93
<i>Михлина Н.В.</i> К вопросу об оптимизации и повышении качества исковой работы (на примере прокуратуры Московской области).....	99
<i>Нестеренко Р.Н.</i> О практике рассмотрения судами исков прокуроров об установлении границ зон с особыми условиями использования (на примере особо охраняемых природных территорий).....	101
<i>Прищенко Г.И.</i> Организация работы городских и районных прокуроров по обжалованию судебных постановлений по делам, рассматриваемым с участием прокурора....	106

**Участие прокурора в гражданском  
и арбитражном процессе**

*Сборник материалов семинара  
по обмену опытом*

Подписано в печать 28.04.2017. Формат 60x90/16. Печ. л. 7,25.  
Тираж 200 экз. Заказ 16.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15