ПРОКУРОР В ХОЗЯЙСТВЕННОМ (АРБИТРАЖНОМ) ПРОЦЕССЕ: ОПЫТ БЕЛАРУСИ И ИНЫХ СТРАН ПОСТСОВЕТСКОГО

ПРОСТРАНСТВА

Участие прокурора в хозяйственном (арбитражном) процессе рассматривается как еще одна правовая гарантия защиты прав и законных интересов участников процессуальных отношений. Однако правовое положение прокурора в процессе соответствующие процессуальные кодексы, действующие а различных странах СНГ, регулируют неодинаково.

Функции прокурора по законодательству Казахстана

По Гражданскому процессуальному кодексу Республики Казахстан 2   (далее - ГПК РК) прокурор осуществляет высший надзор от имени государства за точным и единообразным применением законов в гражданском судопроизводстве.

Как по своей инициативе, так и по инициативе суда прокурор может вступить в процесс для дачи заключения по делу. Участие прокурора в деле обязательно в случаях, когда это предусмотрено законом или необходимость такого участия признана судом. Прокурор вправе обратиться в суд с иском о защите прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, общественных и государственных интересов. Иски о защите прав, свобод и законных интересов граждан могут быть предъявлены прокурором лишь по просьбе заинтересованных лиц, если они сами по уважительным причинам не могут обратиться в суд (ст. 55 ГПК РК).

Постановления надзорной коллегии Верховного Суда Республики Казахстан могут быть пересмотрены ею же по представлению Председателя Верховного Суда или протесту Генерального прокурора Республики Казахстан в исключительных случаях. Представление и протест могут быть внесены в связи с установлением данных о том, что принятое надзорной коллегией постановление способно привести к тяжким необратимым последствиям для жизни, здоровья людей либо для экономики и безопасности Республики Казахстан (ст. 384 ГПК РК).

Протесты в порядке надзора по законодательству Казахстана вправе приносить только соответствующие должностные лица органов прокуратуры. При этом протест может быть принесен прокурорами как по своей инициативе, так и по ходатайству заинтересованных лиц, наделенных правом подать надзорную жалобу. Должностные лица судов правом принесения надзорных протестов не обладают, но могут вносить представления по жалобам участников процесса (ст. 385 ГПК РК).

В Кыргызстане прокурор надзорное производство не инициирует

Арбитражный процессуальный кодекс Кыргызской Республики 3   (далее - АПК КР) установил, что прокурор может предъявить иск в арбитражный суд только в интересах государства, а в защиту государственных и общественных интересов иск подают государственные и иные органы (ст. 36-36 АПК КР).

Право подачи апелляционной жалобы (в течение месяца после принятия решения) принадлежит только лицам, участвующим в деле (это касается и прокурора).

Также только лица, участвующие в деле, вправе подать кассационную жалобу (в течение одного месяца после вступления в законную силу обжалуемого судебного акта) на вступившее в законную силу решение арбитражного суда или постановление апелляционной инстанции (ст. 145 АПК КР). При этом кассационной инстанцией является Высший Арбитражный Суд Кыргызской Республики (ВАС КР), проверяющий в кассационном порядке только законность решений и постановлений.

Вступившие в законную силу решения и постановления всех арбитражных судов могут быть пересмотрены в Кыргызстане и в порядке надзора. Исключение составляют постановления Президиума ВАС КР, которые в порядке надзора не пересматриваются. Единственным должностным лицом, которое вправе инициировать возбуждение надзорного производства, является Председатель ВАС КР. В его отсутствие право принесения представления о пересмотре судебного акта в порядке надзора предоставлено одному из его заместителей. Однако Председатель Высшего Арбитражного Суда должен уполномочить своего конкретного заместителя вносить представления в порядке надзора (ст. 162 АПК КР).

Основания для внесения представления в порядке надзора четко в АПК КР не обозначены. В нем лишь указано, что одним из этих оснований может быть заявление лица, участвующего в деле (ст. 166 АПК КР). Подать такое заявление возможно только после рассмотрения дела в апелляционной или кассационной инстанции.

О роли прокурора в Армении и Узбекистане

В Гражданском процессуальном кодексе Республики Армения прокурор не отнесен к числу лиц, участвующих в деле. Прокурор имеет право предъявить иск в экономический суд только в случае, если такой иск не предъявлен соответствующим государственным органом (ст. 27) 4  .

А по Хозяйственному процессуальному кодексу Республики Узбекистан участие прокурора в разбирательстве дел хозяйственным судом обязательно в случаях, когда это предусмотрено законом или признано судом. Однако прокурор вправе участвовать в судебном заседании по всем делам. Эта норма фактически является третьим основанием для обязательного участия в процессе прокурора, поскольку, если последний изъявит такое желание, суд не вправе ему отказать (ст. 43) 5  .

Молдова и Украина: функции прокурора достаточно широки

Прокурор в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Республики Молдова 6   (далее - ГПК РМ) участвует в рассмотрении дел в первой инстанции, если в соответствии с законом дело возбуждено по его инициативе (ст. 71 ГПК РМ).

По общему правилу прокурор может направить иск (заявление) в суд только по оформленной в письменном виде просьбе заинтересованного лица, которое не имеет возможности само обратиться в суд по обоснованным причинам.

За защитой прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц прокурор имеет право обратиться в суд в предусмотренных законом случаях. ГПК РМ, в частности, конкретизирует, что прокурор может обратиться в защиту прав и интересов государства и общества, касающихся:

- формирования и исполнения бюджета;

- защиты собственности, находящейся в исключительном владении государства;

- расторжения договоров, ущемляющих интересы государства;

- взыскания денежных сумм в пользу хозяйствующих субъектов, в уставном капитале которых имеется доля государства;

- признания недействительными в соответствии с законом нормативных актов органов публичной власти, других органов и организаций, официальных лиц или государственных служащих;

- изъятия в доход государства незаконно приобретенного имущества;

- аннулирования регистрации и ликвидации юридических лиц в случае нарушения установленного порядка их создания, а также взимания незаконно полученных ими доходов;

- охраны окружающей среды.

В ревизионном порядке по ГПК РМ могут быть пересмотрены решения, определения и постановления всех судебных инстанций. Заявление о пересмотре судебного акта в ревизионном порядке вправе подать стороны и другие участники процесса, лица, которые не участвовали в деле, однако права которых ущемлены судебным актом, и Генеральный прокурор - в одном особом случае (рассмотрение дела Европейским судом по правам человека). Пересматривать судебные акты в ревизионном порядке компетентны те же судебные инстанции, которые рассматривали дела в качестве суда первой инстанции (если решение не обжаловалось), а также судебные инстанции, пересмотревшие судебные акты в апелляционном или кассационном порядке (ст. 448 ГПК РМ).

Если судить по основаниям для подачи заявления о ревизионном пересмотре, то можно сделать вывод, что предусмотренный молдавским ГПК порядок напоминает некий расширенный вариант привычного для других процессуальных кодексов пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам. В качестве оснований для ревизионного пересмотра называются, в частности, совершение участником процесса или судьей преступления в связи с рассмотрением дела и др. В то же время здесь предусмотрены и, например, такие основания: судебная инстанция при вынесении решения превысила полномочия судебной власти; вынесенное решение препятствует вынесению законного решения по другому делу; судебной инстанцией вынесено решение в отношении прав лиц, не привлеченных к участию в деле, и т.д. (ст. 449 ГПК РМ).

Для сравнения коротко отметим, что Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Таджикистан 7  подачи должностными лицами суда и органов прокуратуры представления для пересмотра дел по вновь открывшимся обстоятельствам не предусматривает.

Только стороны и прокурор, участвующий в процессе, могут заявить отвод судье по Хозяйственному процессуальному кодексу Украины 8   (ст. 20).

Прокурор может вступить в дело на любой стадии его рассмотрения для представления интересов гражданина или государства, подать апелляционное, кассационное представление, а также представление о пересмотре решения по нововыявленным обстоятельствам. С этой целью прокурор может обратиться в хозяйственный суд с иском в интересах государства или гражданина.

О своем участии в уже возбужденном деле прокурор извещает арбитражный суд письменно, а об участии в судебном заседании - устно. Участвующий в деле прокурор пользуется правами истца, кроме права на заключение мирового соглашения (ст. 29 ХПК Украины).

Стороны (а не все лица, участвующие в деле) имеют право подать апелляционную жалобу, а прокурор - апелляционное представление на решение хозяйственного суда, не вступившее в законную силу, в течение десяти дней со дня принятия решения. В течение трех месяцев возможно восстановление пропущенного срока на апелляционное обжалование (ст. 91-93 ХПК Украины).

Различие подходов обусловлено относительной

новизной явления

Для столь значимых различий процессуального положения прокурора в различных странах СНГ имеются объективные и исторические предпосылки.

Дело в том, что прокурор как участник хозяйственных процессуальных отношений - явление относительно новое. В бытность государственных арбитражей процессуальные взаимоотношения между госарбитражем и прокуратурой ограничивались предусмотренной законом взаимной возможностью направлять сообщения о выявленных нарушениях законности, опротестованием прокурором противоречащих закону актов, издаваемых органами государственного арбитража, и пересмотром решений последнего по протесту прокурора. Подзаконными актами предусматривались также различные формы взаимодействия органов прокуратуры и государственных арбитражей: совместные проверки, конференции, координационные совещания.

В.К. Звирбуль справедливо указывает: "Существуют две самостоятельные и независимые друг от друга правоохранительные власти. Суд осуществляет правосудие, а задача прокуратуры - надзор за точным и единообразным исполнением закона. Для окончательного решения вопросов, которые прокурору не удалось решить надзорными средствами, он должен обращаться в суд. Неправомерно возлагать на прокуратуру какие-либо функции по контролю за судом, равно как и лишать ее полномочий по опротестованию судебных решений" 9. Эта точка зрения наиболее близка к реалиям современности и соответствует конституционным принципам многих государств, в том числе и Республики Беларусь.

И.Э. Мартыненко, присоединяясь к последней точке зрения, также считает, что "и хозяйственное правосудие, и прокурорский надзор обладают определенной степенью властности, причем по отношению не только друг к другу, но и к другим органам. Они оказывают непосредственное влияние на развитие экономических отношений, формирование их правовой надстройки" 10.

Полномочия прокурора по российскому АПК

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее - АПК РФ) 11   в настоящее время вопрос о полномочиях прокурора в процессе решает следующим образом.

Во-первых, названный Кодекс устанавливает (ст. 52), что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд только в предусмотренных АПК РФ случаях:

1) с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, нормативных 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;

2) с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, госучреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований;

3) с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной теми же лицами, которые указаны в предыдущем пункте.

Во-вторых, в силу п. 2 ст. 52 АПК РФ исковое заявление в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации могут направить только Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель, а в арбитражный суд субъекта РФ - также прокурор или заместитель прокурора субъекта РФ и приравненные к ним прокуроры и их заместители. Следовательно, прокуроры районов, городов и приравненные к ним прокуроры не вправе обращаться в арбитражные суды этого уровня.

В-третьих, из буквального текста закона (ст. 52 АПК РФ) вытекает, что прокурор имеет право обратиться в арбитражный суд с иском в защиту государственных и общественных интересов. Возможности прокурора предъявить иск в интересах организаций и индивидуальных предпринимателей АПК РФ не предусматривает.

В-четвертых, прокурор, предъявивший иск, несет обязанности и пользуется правами истца. С одной стороны, преимущество такой правовой нормы состоит в том, что она универсальна и не требует повторения всех прав и обязанностей истца. С другой - вряд ли можно так неопределенно приравнивать права прокурора к правам истца. Представляется, что прокурор вправе распоряжаться в процессе всем объемом процессуальных прав истца, материальные же права могут принадлежать только истцу.

Только при комплексном анализе правовых норм АПК РФ (ст. 52, 257, 273, 292 и 312) можно сделать вывод, что основаниями для участия прокурора в процессе являются его иск, заявление, жалоба в апелляционном и кассационном производстве, а также представление в надзорном производстве. При этом жалоба на решение арбитражного суда в апелляционном, кассационном порядке, а также представление о пересмотре дела в надзорном порядке и заявление о пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам могут быть принесены прокурором, предъявившим иск, только как лицом, участвующим в деле.

Статистика подтверждает, что эффективность надзорных протестов, принесенных Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителями, весьма высока. Из принесенных в 1999 году 549 надзорных протестов удовлетворен 521 протест, или 94,8% 12. В то же время в последние годы наблюдается тенденция к снижению интенсивности и эффективности прокурорских надзорных протестов. В 2000 году было принесено лишь 119 протестов, что составляет 16,8% от всех поступивших протестов. Из них удовлетворено 89%. В 2001 году эти цифры составили соответственно 123 протеста, 17,5% и 90,7% 13.

АПК РФ не предусматривает случаев прямого предписания о рассмотрении дел с обязательным участием прокурора, возможности привлечения прокурора к участию в деле по инициативе арбитражного суда, а также не наделяет прокурора правом приостанавливать исполнение судебного акта.

Особенности участия прокурора в хозяйственном процессе по белорусскому законодательству

Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь (далее - ХПК) предусматривает (ст. 47) следующие особенности участия прокурора в хозяйственном процессе при предъявлении иска.

1. Проблема процессуальной правоспособности прокурорского работника, участвующего в рассмотрении дела. В хозяйственный суд с иском в защиту прав и законных интересов вправе обратиться не абстрактный прокурор, а конкретные должностные лица органов прокуратуры - прокурор соответствующей административно-территориальной единицы Республики Беларусь (руководитель прокуратуры) или его заместитель. Следовательно, помощники прокуроров, прокуроры, начальники отделов, управлений, следователи органов прокуратуры такого права не имеют.

Такое положение дел порождает следующую проблему. Ни в ХПК, ни в Законе "О прокуратуре Республики Беларусь" (далее - Закон о прокуратуре), ни в приказах Генерального прокурора Республики Беларусь не нашел своего отражения такой вопрос, как процессуальная правоспособность прокурора, участвующего в рассмотрении дела, возбужденного по иску прокурора. Суть проблемы заключается в том, что иски (заявления) вправе подписывать только прокурор или его заместитель. Участвуют же в рассмотрении дел, как правило, помощники прокуроров и даже другие оперативные работники органов прокуратуры. Возникают вопросы: вправе ли такой работник прокуратуры отозвать исковое заявление, изменить иск, отказаться от иска и т.д.? Требуется ли подтверждение процессуальных полномочий этого работника прокуратуры в суде? Аналогичные вопросы возникают на практике, когда иск заявлен в суд одним территориальным прокурором (например, прокурором Гродненской области в хозяйственный суд Витебской области), а участвует в его рассмотрении другой территориальный прокурор (например, прокурор Витебского района).

Решить эту проблему, как представляется, можно следующим образом.

ХПК рассматривает прокурора в качестве лица, участвующего в деле, и процессуального истца. По процессуальным правам и обязанностям эти лица близки к сторонам. Поэтому должностные лица органов прокуратуры, имеющие право подписания искового заявления, должны наделять соответствующими процессуальными полномочиями других работников прокуратуры, которые будут принимать участие в рассмотрении дела хозяйственным судом. Оформление таких полномочий должно производиться по аналогии с оформлением полномочий представителя истца и других лиц, участвующих в деле. То есть в доверенности необходимо указать перечень конкретных процессуальных действий, которые вправе инициировать оперативный работник прокуратуры, представляющий в суде лицо, подписавшее исковое заявление.

Следует отметить, что прокуроры достаточно активно используют свое право на предъявление исков в защиту интересов как государства, так и субъектов предпринимательской деятельности. Об этом можно судить по данным статистики:

2. Коллизии в сфере исполнения прокурором обязанности предъявить иск. ХПК (ст. 47), равно как и Закон о прокуратуре (ст. 22), содержит императивную норму: при установлении нарушений законодательства прокурор обращается с иском в хозяйственный суд. Из контекста данных правовых норм вытекает, что у прокурора, который установил нарушение законодательства, отсутствует право выбора - реагировать или нет на такое нарушение. Он обязан использовать предоставленные законом полномочия.

Полагаем, что нормы указанных законодательных актов об обязанности прокурора предъявить иск нуждаются в корректировке. Когда речь идет о защите государственных и общественных интересов (публичного интереса), то прокурор в силу своего должностного положения как представителя государства обязан предъявить иск при обнаружении соответствующих нарушений. Когда же мы говорим о судебной защите интересов юридических лиц и граждан (частного интереса), следует учитывать волю истца в материально-правовом смысле. Направление прокурором иска в защиту интересов конкретного лица вопреки его воле означало бы нарушение одного из основных принципов судопроизводства - принципа диспозитивности.

Характерно, что приведенная норма Закона о прокуратуре, кстати, как и ст. 81 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь, одновременно содержит и ограничение этой обязанности прокурора предъявить иск в интересах субъектов хозяйствования негосударственной формы собственности и граждан. Ограничение выражено абстрактной формулой "если они лишены возможности самостоятельно защищать свои интересы".

Примерно такая же формулировка содержится и в приказе Генерального прокурора Республики Беларусь от 26.01.1994 № 3 "Об усилении прокурорского надзора за законностью разрешения хозяйственных споров". В нем говорится, что прокуроры должны использовать свое право на обращение с заявлением в хозяйственные суды лишь в том случае, если субъект хозяйствования лишен возможности защитить свои интересы самостоятельно, а также если хозяйственный спор носит принципиальный характер, приобретает большую общественную значимость и затрагивает интересы крупных трудовых коллективов или значительной части населения. В том числе прокурор обязан использовать предоставленные ему полномочия при установлении недействительности учредительных документов предприятий и организаций, договоров, актов государственных или иных органов, нарушающих права и интересы субъектов хозяйствования, в случаях невыполнения или ненадлежащего выполнения обязательств в пользу государства, нарушений законодательства о земельной реформе, приватизации, об охране и рациональном использовании окружающей среды и др. В результате, например, в 1999 году иски прокуроров составили 6% от всех заявлений, поступивших в хозяйственные суды, а в 2003 году - 6% от числа рассмотренных дел.

Представляется, что указанные коллизии должны быть устранены, поскольку они препятствуют эффективной защите прав и законных интересов юридических лиц и граждан. Тем более что Конституция Республики Беларусь гарантирует равную правовую защиту всем формам собственности.

Особенности участия прокурора в хозяйственном процессе по белорусскому законодательству

3. Уровень судов, в которые обращается прокурор. С иском в Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь вправе обратиться только Генеральный прокурор Республики Беларусь, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры, а также их заместители. Другие прокуроры могут направлять исковые заявления в хозяйственные суды областей и приравненные к ним хозяйственные суды.

Нормы Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь (далее - ХПК) в этой части нуждаются в уточнении: Генеральный прокурор Республики Беларусь, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры, а также их заместители имеют право предъявить иск не только в Высший Хозяйственный Суд, но и в хозяйственные суды областей и г. Минска.

4. Использование в исковом заявлении материалов, представленных другими лицами. Право прокурора направить исковое заявление в хозяйственный суд связано с установлением им нарушений законодательства. Это означает, что прокуроры не могут работать на "давальческом сырье", то есть использовать материалы, представляемые юрисконсультами предприятий и другими лицами. Для предъявления иска в хозяйственный суд прокурору необходимо провести соответствующую проверку и установить нарушение законодательства.

К сожалению, судебная практика нередко выявляет и примеры обратного характера. Но ХПК не содержит нормы о правовых последствиях несоблюдения прокурором названного выше требования. Представляется, что в этом случае хозяйственный суд вправе отказать в возбуждении производства по делу или оставить такое заявление без рассмотрения.

5. Особенности направления иска в интересах организации, индивидуальных предпринимателей и других лиц. Право прокурора направить иск в хозяйственный суд в защиту государственных и общественных интересов не ограничивается. Иски же в интересах юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (ИП) и других лиц могут быть предъявлены прокурором с согласия указанных лиц. Судебная практика подтверждает, что прокуроры в основном выполняют это указание закона, хотя встречаются и его нарушения.

Необходимо законодательно закрепить и правовые последствия этого правила: если прокурор предъявил иск в интересах юридического лица, ИП или иного лица без их согласия либо не представил в хозяйственный суд доказательств такого согласия, то исковое заявление прокурора оставляется без рассмотрения или следует отказ в возбуждении производства по делу. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь (далее - ГПК) такие последствия предусматривает (п. 6 ст. 165 и п. 7 ст. 246).

ХПК Республики Беларусь и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее - АПК РФ), как и некоторые другие процессуальные кодексы стран СНГ, не содержат норм о праве прокурора вступить в дело в любой стадии процесса, высказать мнение (ранее было заключение) по возникающим в процессе вопросам и по делу в целом, как это предусматривают гражданские процессуальные кодексы.

6. Прокурор как "процессуальный" истец. Прокурор, предъявивший исковое заявление, несет обязанности и пользуется правами истца, кроме права на заключение мирового соглашения, то есть прокурор является "процессуальным" истцом.

В законе прямо говорится, что истцом в таком случае является лицо, в интересах которого прокурором заявлен иск. Если иск заявлен в защиту государственных интересов, то истцом является Республика Беларусь или ее административно-территориальные единицы в лице соответствующих государственных органов.

7. Отказ прокурора от иска и его последствия. Отказ прокурора от предъявленного им иска не лишает истца права требовать рассмотрения дела по существу. В то же время принятый хозяйственным судом отказ истца от иска, который был предъявлен прокурором, влечет прекращение производства по делу.

Отказ от иска, заключение мирового соглашения по иску, предъявленному прокурором в интересах государства и общества, не влекут прекращения производства по делу.

Кстати, приказ Генерального прокурора Республики Беларусь от 26.01.1994 № 3 "Об усилении прокурорского надзора за законностью разрешения хозяйственных споров" содержит в этой части норму, которая не согласуется с ХПК. В п. 7 названного приказа указано: "Не допускать отказа прокурора от поддержания иска по просьбе истца или ответчика, органов государственной власти и управления без документального подтверждения факта урегулирования спора в добровольном порядке до рассмотрения дела в суде. Отзыв иска возможен лишь после того, как нарушение законодательства реально устранено и необходимость в защите интересов субъекта хозяйствования в судебном порядке отпала". Если буквально толковать приведенное требование приказа, то прокурор не вправе отказаться даже от необоснованного иска.

Возможны и другие законные основания для отказа от иска, когда прокурор не только вправе, но и обязан отказаться от иска. Все это свидетельствует о необходимости приведения норм приказов Генерального прокурора РБ в соответствие с нормами правовых актов более высокого уровня, в том числе ХПК.

8. Обязательность участия прокурора в рассмотрении дела. Обязательным является участие прокурора в рассмотрении дела, возбужденного по его иску (заявлению). Других оснований или конкретных категорий дел, когда участие прокурора в процессе обязательно, ни ХПК, ни Закон "О прокуратуре Республики Беларусь" (далее - Закон о прокуратуре) не называют.

Такое отношение законодателя к обязательному участию прокурора в хозяйственном процессе вполне объяснимо. Во-первых, оно обусловлено действием принципа диспозитивности. Во-вторых, в хозяйственном процессе сторонами выступают, как правило, субъекты предпринимательской деятельности, которые могут обеспечить защиту своих прав и законных интересов в суде и без участия прокурора.

Принесение прокурором кассационного протеста

Прокурор, принимавший участие в рассмотрении дела, вправе принести кассационный протест на не вступившее в законную силу незаконное или необоснованное решение хозяйственного суда независимо от обжалования его сторонами и другими лицами, участвующими в деле. При этом прокурор обязан направить копию кассационного протеста и прилагаемых документов лицам, участвующим в деле.

Срок для подачи кассационного протеста равен 10 дням со дня принятия решения.

Впервые в ХПК закреплено право на подачу как первичного, так и дополнительного кассационного протеста (ст. 178). Однако роль кассационных протестов прокуроров в исправлении судебных ошибок в хозяйственном судопроизводстве невысока, о чем свидетельствуют приведенные ниже данные:

Таблица 2

Роль кассационных протестов прокуроров в исправлении ошибок в хозяйственном судопроизводстве

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель  Год | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | Итого |
| Всего отменено и изменено  в кассационном порядке  судебных актов | 13 | 187 | 154 | 201 | 164 | 719 |
| В том числе  по протестам прокуроров | 4 | 4 | 6 | 5 | 4 | 23 |
| Процент от общего количества | 30,7 | 2,1 | 3,9 | 2,5 | 2,4 | 3,2 |

Для сравнения заметим, что в гражданском судопроизводстве за последние 9 лет в среднем отменяется по кассационным протестам прокуроров до 40% решений и определений.

ХПК, в отличие от ГПК, предоставляет право кассационной инстанции не принять отказ (отзыв) кассационного протеста, если это противоречит законодательству или нарушает права и законные интересы других лиц.

Также ХПК установил норму и в отношении дополнительных доказательств, представляемых в кассационную инстанцию: они принимаются во внимание, если прокурор, подавший кассационный протест, обоснует невозможность их представления в суде первой инстанции по причинам, от него не зависящим (ст. 187). Такая новелла должна дисциплинировать лиц, участвующих в деле, в том числе прокурора, и стимулировать их активность по представлению наиболее полного объема доказательств суду первой инстанции.

Надзорное производство:

полномочия прокурорануждаются в конкретизации

Возможность проверки законности и обоснованности судебных актов не только в кассационном, но и надзорном порядке является дополнительной гарантией защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Правом принесения протеста на судебные акты хозяйственного суда в порядке надзора наделен ограниченный круг должностных лиц органов прокуратуры: Генеральный прокурор Республики Беларусь, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры, а также их заместители. Эти лица имеют право приостановить исполнение решения хозяйственного суда до рассмотрения его надзорной инстанцией.

Как и в случае с кассационными протестами, активность и эффективность надзорных протестов прокуроров в хозяйственном судопроизводстве остается незначительной.

Таблица 3

Роль надзорных протестов прокурора в исправлении ошибок в хозяйственном судопроизводстве

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель  Год | 1997 г. | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. |
| Всего отменено и изменено  судебных актов  в порядке надзора | 429 | 544 | 512 | 108 | 119 | 130 | 168 |
| В том числе  по протестам прокуроров | 33 | 31 | 34 | 21 | 15 | 20 | 27 |
| Процент от общего количества | 7,7 | 5,7 | 6,6 | 19,4 | 12,6 | 15,3 | 16 |
| Отклонено протестов | 33 | 32 | 31 | 20 | 13 | 30 | 17 |

В гражданской процессуальной науке, как и в науке хозяйственного процессуального права, одним из актуальных остается вопрос о месте и роли прокурора, его задачах в надзорном производстве, соотношении прокурорских и судебных полномочий в этой стадии процесса. К сожалению, приходится констатировать, что процессуальные кодексы, в том числе и ХПК, не формулируют задач судебного надзора.

На наш взгляд, к непосредственным задачам прокурорского и судебного надзора можно отнести следующие:

- проверка законности и обоснованности вступивших в законную силу судебных актов;

- принесение надзорного протеста в случае несоответствия указанных актов закону или материалам дела.

Важно отметить, что методы деятельности суда и прокурора в стадии надзорного производства, положение, занимаемое ими в процессе, различны. "Различие между судом и прокуратурой в области правосудия состоит не в наличии особых задач для каждого из этих органов, а в способах и методах достижения общей цели, присвоенных законом каждому из этих органов" 6. При пересмотре судебных актов в порядке надзора в деятельности должностных лиц органов прокуратуры и судов схожи только первоначальные стадии: изучение жалобы, истребование дела, проверка законности и обоснованности судебного акта, подготовка протеста или мотивированного ответа. В дальнейшем оценку доказательств по делу, доводов протеста дает соответствующий суд. У прокурора таких полномочий нет.

Существенным для понимания роли прокурорского надзора при пересмотре судебных актов, вступивших в законную силу, является определение его в качестве процессуальной деятельности. Именно поэтому законодатель облекает и должен далее облекать действия прокурора в процессуальную форму, устанавливая порядок, приемы и условия надзорного производства в целом, а также отдельных действий прокурора.

Критерии детализации полномочий прокурора в надзорном производстве могут быть различны. Заслуживают внимания следующие направления:

- четкое определение общих и непосредственных задач прокурорского надзора в стадии надзорного производства;

- закрепление в акте законодательства этапов прокурорского надзора в надзорном производстве (установление поводов для прокурорского реагирования и принятия решения в начале прокурорско-надзорного процесса; проверка полученных сведений; подготовка процессуального документа прокурорского реагирования) с обозначением задач каждого из этапов;

- обязательная взаимосвязь полномочий участников надзорных правоотношений по принципу "Праву одного соответствует обязанность другого";

- обеспечение полноты выполнения общих и непосредственных задач прокурорского надзора совокупностью действий прокурора и других участников надзорных правоотношений.

Приведенный перечень направлений можно расширить. Несмотря на кажущуюся простоту, этот вопрос требует более детального исследования. Однако и этот перечень позволяет говорить о необходимости конкретизации в законодательстве полномочий прокурора. Трудно не согласиться с мнением В.Н. Кудрявцева и Б.М. Лазарева о том, что "если нет четкости в определении компетенции, то обеспечить ответственность органов и должностных лиц невозможно". К сказанному можно добавить, что без четкости в обозначении компетенции невозможно также эффективно защитить права и законные интересы физических и юридических лиц.

О праве прокурора обратиться с заявлением о

признании недействительным ненормативного акта

ХПК Республики Беларусь, как и АПК РФ, ограничивают право прокурора направить в хозяйственный суд заявление о возбуждении дела только пределами подведомственности дел. Это означает, что прокурор вправе поставить вопрос о возбуждении любого дела в рамках тех видов производства, которые предусмотрены соответствующим кодексом (искового, приказного, особого, исполнительного).

Применительно к хозяйственному судопроизводству приведенный выше тезис предполагает и право прокурора направить в хозяйственный суд исковое заявление о признании недействительным (полностью или частично) ненормативного акта государственного или иного органа, не соответствующего законодательству Республики Беларусь и нарушающего права и законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Такой вывод следует также из анализа Закона о прокуратуре (ст. 2), согласно которому деятельность прокуратуры направлена на обеспечение верховенства закона, укрепление законности в целях защиты прав и свобод граждан, законных интересов государства, субъектов хозяйствования, учреждений, организаций, общественных объединений. Поэтому, если протест прокурора на ненормативный акт, принесенный им в порядке общего надзора, был отклонен соответствующим органом (должностным лицом), то прокурор вправе обратиться с заявлением в хозяйственный суд о признании такого акта недействительным.

Кроме того, в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда и Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 22.06.2000 № 4/3 "О разграничении подведомственности дел между общими и хозяйственными судами" хозяйственные суды рассматривают также дела по заявлениям юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц об ущемлении их прав. Следовательно, прокурор может направлять в хозяйственный суд заявления и такого характера. Однако все это нужно закрепить в нормах процессуального закона.

В России аналогичный вопрос решен более последовательно. В Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 17.11.1995 № 168-ФЗ (далее - Закон о прокуратуре РФ) указано, что в предмет прокурорского надзора входит проверка соответствия законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами. В случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами прокурор наделен полномочием опротестовывать противоречащие закону правовые акты, а также обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными (ст. 21-22).

На основе сделанного обобщения прокурорской и судебной практики Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление от 27.04.1993 № 5 (с изменениями и дополнениями от 21.12.1993 и 25.10.1996) "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону". В названном постановлении заслуживают внимания с точки зрения возможности их заимствования отечественной судебной практикой следующие положения:

1) судам, в частности, подведомственно рассмотрение заявлений прокуроров о признании противоречащими закону правовых актов, принятых:

- представительными органами власти краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

- органами местного самоуправления и местной администрацией;

- министерствами, ведомствами, иными органами государственного и хозяйственного управления и контроля;

- предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями независимо от их подчиненности;

- органами военного управления, воинскими частями и учреждениями;

- общественными, политическими организациями и движениями;

- должностными лицами;

2) правовыми актами, соответствие которых закону может проверить суд по заявлению прокурора, являются, в частности, принятые указанными выше органами и должностными лицами решения, содержащие обязательные предписания (правила поведения), влекущие правовые последствия;

3) дело, возбужденное по заявлению прокурора, рассматривается с обязательным участием лица, в пользу которого заявлено требование:

- в исковом производстве - если имеется спор о гражданском праве;

- как жалоба на действие органа власти, управления, должностного лица - если этим действием, совершенным в сфере административно-правовых отношений, нарушаются права гражданина, но спора о праве не возникает;

4) судья не вправе принимать заявления прокурора о признании недействительными актов государственных и иных органов, адресованных конкретным лицам или группе лиц, по мотивам противоречия их закону и нарушения прав и охраняемых законом интересов организаций и граждан-предпринимателей, поскольку рассмотрение таких заявлений подведомственно арбитражному суду и прокурор вправе обращаться в арбитражный суд в защиту государственных и общественных интересов;

5) судья не вправе отказать в принятии заявления прокурора по следующим мотивам:

- опротестовав правовой акт в орган или должностному лицу, издавшему этот акт, прокурор уже использовал один из установленных законом способов реагирования на такой акт, поскольку Закон о прокуратуре РФ предоставляет ему право по своему усмотрению в зависимости от конкретных обстоятельств обратиться в суд непосредственно или после предварительного опротестования акта, если иное не предусмотрено другими законами;

- до обращения в суд правовой акт не был опротестован прокурором в орган или должностному лицу, издавшему этот акт, поскольку тот же Закон о прокуратуре РФ не предусматривает обязательного внесудебного порядка опротестования противоречащего закону акта, если иное не предусмотрено иными законами.

Представляет также интерес анализ наиболее распространенных нарушений при принятии правовых актов и причин, их порождающих, выявленных российской судебной практикой. К указанным нарушениям относятся:

- несоответствие содержания акта объему полномочий принявшего его субъекта;

- нарушение процедуры подготовки и принятия акта;

- неправильное использование понятий и терминов;

- превышение допускаемой степени самостоятельности конкретизирующих и дополнительных норм;

- несоответствие содержания акта Конституции, законам или другим правовым актам более высокой юридической силы.

Среди объективных причин незаконности правовых актов судебная практика называет: сложность правовой природы регулируемых правоотношений; несовершенство законодательства, допускающего неясные, а иногда и противоречивые нормы; отсутствие полной определенности в разграничении полномочий соответствующих органов; низкий уровень информационного обеспечения процесса законотворчества. К причинам субъективного характера причисляют: недостаточный профессионализм участников нормотворческой деятельности; противостояние ветвей власти; лоббирование интересов; амбиции представителей государственной власти и местного самоуправления; попытки исключить из сферы прокурорского надзора нормотворческий процесс.

О том, что эта проблема актуальна и для Республики Беларусь, можно судить по следующим данным статистики хозяйственных судов о признании актов государственных и иных органов недействительными за последние семь лет:

Таблица 4

Дела о признании ненормативных правовых актов недействительными

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель Год | 1997 г. | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. |
| Рассмотрено дел | 337 | 358 | 364 | 312 | 394 | 474 | 587 |
| Удовлетворено требований | 155 | 178 | 167 | 141 | 175 | 180 | 192 |
| Процент удовлетворения | 46 | 49,7 | 45,8 | 45,2 | 44,4 | 38 | 32,7 |

При этом следует иметь в виду, что заявления о признании актов государственных и иных органов недействительными предъявлялись самими субъектами предпринимательской деятельности. А ответчиками по таким делам выступали органы Комитета государственного контроля, Министерства по налогам и сборам, Государственного таможенного комитета, Министерство финансов, Министерство юстиции, облисполкомы, а также иные государственные и негосударственные органы.

Представляется, что если бы этой проблемой занялись органы прокуратуры, чьей прямой функцией согласно Конституции Республики Беларусь (ст. 125) является надзор за исполнением законов, то положительные результаты в деле защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц были бы другие.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года. Минск «Беларусь» 1997.
2. Закон Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» от 8 мая 2007г. № 220-З. Принят Палатой представителей 11 апреля 2007 года. Одобрен Советом Республики 20 апреля 2007 года. (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 21.05.2007, № 119, рег. № 2/1317 от 15.05.2007).
3. Кеник А.А. Прокурорский надзор: Учебное пособие / А.А. Кеник. – Мн.: Амалфея, 2005г. – 512с.
4. Судоустройство: Учебник / А. А. Данилевич, Л. Л. Зайцева, И. И. Мартинович, Е. К. Острога, А. В. Солтанович; Под ред. А. А. Данилевича, И. И. Мартинович. – Мн.: Амалфея, 2002. – 480с.