

АРБИТРАЖНАЯ ПРАКТИКА

№2 ФЕВРАЛЬ

2008

Особенности правового
регулирования договора
об ипотеке

Обжалование постановлений
таможни о привлечении
к административной
ответственности

О возможности временного
пользования акциями

Восстановление прав ответчика,
необоснованно понужденного
к заключению договора

Участие прокурора в делах об административных правонарушениях

Ольга Леонидовна ШУБИНА,

помощник судьи Арбитражного суда Псковской области

Коллизии отдельных норм АПК РФ и КоАП РФ порождают множество проблем при их применении на практике. В частности, АПК РФ 2002 г. не предусматривает возможность предъявления прокурором в арбитражный суд заявления об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, вступивших в законную силу, тогда как согласно ч. 2 ст. 30.11 КоАП РФ прокурор вправе принести протест на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении. К такому выводу можно прийти исходя из последовательного сопоставления норм названных кодексов.

Одним из полномочий прокурора является опротестование противоречащих закону правовых актов, обращение в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными (п. 3 ст. 22 Федерального закона от 17.01.92 № 2202-1 (в ред. от 24.07.2007) «О прокуратуре Российской Федерации»). В соответствии с п. 1 ст. 35 настоящего Закона прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством РФ.

В ст. 52 «Участие в деле прокурора» АПК РФ указаны категории исков и заявлений, с которыми прокурор вправе обратиться в арбитражный суд, а именно:

— заявления об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

— иски о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований;

— иски о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными

ми и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований.

В Информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 22.08.2002 № 38-15-02 указано, что приведенный в ч. 1 ст. 52 АПК РФ **перечень исков и заявлений расширительному толкованию не подлежит.**

Исходя из приведенных положений ч. 1 ст. 52 АПК РФ и письма Генеральной прокуратуры РФ, прокурор не вправе обращаться в арбитражный суд с заявлениями о привлечении к административной ответственности и об оспаривании решений административного органа.

АПК РФ содержит специальные по отношению к ст. 52 нормы. Таковыми являются ст. 202, 207 Кодекса. В соответствии с ч. 2 ст. 202 АПК РФ производство по делам о привлечении к административной ответственности возбуждается на основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом составлять протоколы об административных правонарушениях и обратившихся с требованием о привлечении к административной ответственности указанных в ч. 1 настоящей статьи лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

Согласно ст. 28.4 КоАП РФ прокурор при осуществлении функций надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ.

В Постановлении Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (п. 15) разъяснено, что при возбуждении производства по делам о привлечении к административной ответственности судам необходимо учитывать положения п. 2 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», предоставляющие прокурору и его заместителю право возбуждать производство об административном правонарушении, а также положения ст. 28.4, 28.8 КоАП РФ, определяющие полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и направ-

лению материалов в суды, уполномоченные рассматривать соответствующие дела.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что прокурор является должностным лицом, уполномоченным в соответствии с федеральным законом возбуждать дела об административных правонарушениях. Статья 202 АПК РФ как специальная по отношению к ст. 52 Кодекса легализует обращение прокурора в арбитражный суд по делам о привлечении к административной ответственности.

Следует учитывать положения ч. 2 ст. 52 АПК РФ, согласно которой правом на обращение в арбитражный суд субъекта РФ обладают только прокурор субъекта РФ, его заместители, приравненные к ним прокуроры и их заместители.

Поскольку ч. 1 ст. 202 АПК РФ предусмотрено, что дела о привлечении к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности рассматриваются по общим правилам искового производства с особенностями, установленными в главе 25 Кодекса и федеральном законе об административных правонарушениях, производство по делу о привлечении к административной ответственности возбуждается судом на основании заявления прокурора, которое должно отвечать требованиям ч. 1 ст. 204 АПК РФ.

Особенностью данной категории дел является то, что к заявлению прокурора о привлечении к административной ответственности субъекта предпринимательской деятельности будет прилагаться не протокол об административном правонарушении, а постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении. Это предусмотрено ч. 2 ст. 22 Закона № 2202-І, ч. 2 ст. 28.4, ст. 28.8 КоАП РФ. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении должно содержать те же сведения, что предусмотрены ст. 28.2 КоАП РФ для протокола об административном правонарушении (ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ).

Порядок предъявления прокурором в суд заявлений о привлечении субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности урегулирован нормами АПК РФ и КоАП РФ.

Описанная ниже несогласованность норм АПК РФ, КоАП РФ и Закона № 2202-І вызывает трудности у правоприменителей.

В соответствии с ч. 2 ст. 207 АПК РФ производство по делам об оспаривании решений административных органов возбуждается на основании заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Если трактовать данную норму буквально, получается, что в арбитражный суд может обратиться только сам субъект предпринимательской деятельности, чьи права и законные интересы нарушены решением административного органа.

КоАП РФ содержит две специальные нормы — ст. 30.10 и 30.11, которые предусматривают право прокурора приносить протест как на **не вступившие**, так и на **вступившие** в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

В свете сказанного затронутый в статье вопрос следует разделить на два подвопроса:

- 1) законодательное закрепление права прокурора обратиться в арбитражный суд с заявлением об оспаривании не вступившего в законную силу постановления административного органа;
- 2) возможность прокурора оспорить в арбитражном суде постановление по делу об административном правонарушении, вступившее в законную силу.

Статьей 30.10 КоАП РФ предусмотрено, что **не вступившее** в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором в порядке и сроки, установленные ст. 30.1—30.3 настоящего Кодекса. На данную норму прокурор ссылается как на основание своего права на обращение в суд.

АПК РФ и КоАП РФ закрепляют различный порядок рассмотрения заявлений об оспаривании постановлений административных органов, не вступивших в законную силу. Здесь необходимо учитывать п. 14 Постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 (в ред. от 02.06.2004), согласно которому «в тех случаях, когда положения главы 25 и иные нормы АПК РФ прямо устанавливают конкретные правила осуществления судопроизводства, именно они должны применяться судами». Таким образом, **нормы АПК РФ имеют приоритет над нормами КоАП РФ применительно к процедуре рассмотрения дел об административных правонарушениях.**

Сопоставление норм АПК РФ и КоАП РФ позволяет сделать вывод, что одной из особенностей, предусмотренных АПК РФ по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, не вступивших в законную силу, является право прокурора обратиться в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Четкое указание в ч. 2 ст. 207 АПК РФ круга лиц, на основании заявлений которых возбуждается производство по делу, с одной стороны, и несогласованность норм КоАП РФ и АПК РФ — с другой, порождают сложности при принятии и рассмотрении судами дел в случае обращения прокурора с заявлением об оспаривании постановлений административных органов, не вступивших в

законную силу. **Однородная арбитражная практика по данному вопросу отсутствует.**

• Суды первой инстанции прекращали производство по делам по заявлению прокурора об оспаривании постановлений административных органов, не вступивших в законную силу, по п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ как не подлежащим рассмотрению в арбитражном суде в связи с отсутствием процессуальных норм, предусматривающих право прокурора на обращение с таким заявлением в арбитражный суд (определения арбитражных судов Чувашской Республики от 31.01.2003 по делу № А79-182/03-СК1-223; Волгоградской области от 01.11.2005 по делу № А12-30854/05-С13; Чукотского автономного округа от 09.08.2005 по делу № А80-232/2005).

Суды кассационной инстанции с выводами судов первой инстанции не соглашались, указывая, что судами при рассмотрении дел об оспаривании решений административных органов не учтены особенности, установленные в КоАП РФ, а именно в ч. 1 ст. 30.10, п. 3 ч. 1 ст. 25.11, предусматривающие право прокурора на опротестование постановлений по делам об административных правонарушениях (постановления ФАС Волго-Вятского округа от 08.04.2003 по делу № А79-182/03-СК1-223; ФАС Поволжского округа от 27.02.2006 по делу № А12-30854/05-С13; ФАС Дальневосточного округа от 15.12.2005 № Ф03-А80/05-2/4064).

ФАС Дальневосточного округа отметил, что обращение прокурора в арбитражный суд в форме протеста АПК РФ не допускает, процессуальная форма обращения прокурора в суд должна соответствовать ч. 4 ст. 4 АПК РФ, т. е. осуществляться в виде предъявления заявления.

ФАС Северо-Кавказского округа в постановлении от 06.09.2005 № Ф08-3598/2005-1618А не поддержал доводы Арбитражного суда Краснодарского края, который определением от 25.04.2005 по делу № А32-743/20-23 возвратил без рассмотрения заявление прокурора г. Новороссийска об оспаривании постановления административного органа, не вступившего в законную силу.

Суд первой инстанции посчитал, что прокурор не обладает правом на обращение в арбитражный суд с заявлением об оспаривании постановлений административных органов в силу ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ, которая предусматривает право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении лицами, указанными в ст. 25.1—25.5 КоАП РФ (лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший; законные представители физического лица; законные представители юридического лица; защитник и представитель).

Суд кассационной инстанции, отменяя судебный акт нижестоящего суда, мотивировал постановление тем, что особенностью рассмотрения

дел об оспаривании постановления административного органа является предусмотренная ч. 1 ст. 30.10 КоАП РФ возможность оспаривания прокурором не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях. Кроме того, кассационная инстанция указала, что ст. 25.11 КоАП РФ предусмотрено право прокурора приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

ФАС Северо-Западного округа в постановлении от 26.03.2007 по делу № А26-6032/2006-21 также отметил, что в соответствии с ч. 1 ст. 30.10 КоАП РФ одной из особенностей является возможность оспаривания прокурором не вступивших в законную силу постановлений административных органов; согласно п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор вправе приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

• В то же время ФАС Центрального округа поддержал выводы Арбитражного суда Тульской области о том, что ни ч. 2 ст. 207 АПК РФ, ни ч. 1 ст. 30.1, ст. 25.1—25.5 КоАП РФ не предусмотрено право прокурора на обращение в арбитражный суд с заявлением об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (постановление от 03.12.2003 по делу № А68-АП-132/12-03). Кассационный суд счел, что порядок рассмотрения указанной категории дел регулируется специальными нормами права — § 2 главы 25 АПК РФ, положения которого не противоречат КоАП РФ.

Интересный вывод по вопросу возможности обращения прокурора с заявлением об оспаривании решений административных органов, не вступивших в законную силу, сделали Арбитражный суд г. Москвы в определении от 01.11.2004 № А40-45637/04-125-450 и ФАС Московского округа в постановлении от 28.02.2005 № КА-А40/662-05.

Прекращая производство по делу, суд первой инстанции пришел к выводу, что прокурор не вправе оспаривать постановление о прекращении производства по делу, поскольку АПК РФ подобной возможности не предусматривает. Суд апелляционной инстанции с таким выводом не согласился, указав, что в силу п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор вправе приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

Суд кассационной инстанции поддержал судебный акт суда первой инстанции.

ФАС Московского округа, основываясь на п. 14 Постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 (в ред. от 02.06.2004), согласно которому судам надлежит руководствоваться нормами АПК РФ в случае, если главой 25 и иными нормами Кодекса установлены конкретные правила осуществления судопроизводства (это касается оснований возбуждения производства по делам —

ч. 2 ст. 207 АПК РФ), счел, что в делах об оспаривании постановлений административных органов, не вступивших в законную силу, прокурор в арбитражном процессе пользуется правами и несет обязанности органа, которые предусмотрены главой 25 и иными нормами АПК РФ. Следовательно, положения АПК РФ, подлежащие применению, не предусматривают возможности для прокурора опротестовать постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

И все же при решении проблемы — принимать или не принимать заявление прокурора об оспаривании постановления административного органа, не вступившего в законную силу, следует руководствоваться позицией ВАС РФ, изложенной в постановлении от 20.07.2004 № 2343/04. Президиум ВАС РФ указал, что одной из особенностей рассмотрения в арбитражном суде дела об оспаривании решений административных органов является возможность оспаривания прокурором не вступивших в законную силу постановлений административных органов, предусмотренная ч. 1 ст. 30.10 КоАП РФ. Право прокурора в пределах своих полномочий приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле закреплено в п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ.

Еще более остро стоит вопрос о правомочиях прокурора обращаться в арбитражный суд с заявлением об оспаривании постановления административного органа, **вступившего** в законную силу.

Согласно ч. 1 ст. 30.11 КоАП РФ вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть опротестованы прокурором. Правом принесения протеста на вступившее в законную силу постановление обладают прокуроры субъектов РФ и их заместители, Генеральный прокурор РФ и его заместители (ч. 2 названной статьи). Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб могут быть пересмотрены в порядке надзора ВАС РФ в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Если обратиться к АПК РФ, то из ч. 1 ст. 292 следует, что ВАС РФ пересматривает в порядке надзора **судебные акты арбитражных судов** по заявлениям лиц, участвующих в деле, а по делам, указанным в ст. 52 Кодекса, по представлению прокурора. Иными словами, ВАС РФ не пересматривает в порядке надзора вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении. Значит, действующим арбитражным процессуальным законодательством не предусмотрена возможность обращения прокурора в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и отмене

вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

• Суды первой инстанции, толкуя нормы АПК РФ и КоАП РФ аналогичным образом, прекращали производство по делу в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ в связи с неподведомственностью спора по заявлению прокурора об оспаривании постановления административного органа, вступившего в законную силу (определения арбитражных судов Камчатской области от 20.01.2006 по делу № А24-5339/05-08 и Сахалинской области от 07.10.2005 по делу № А59-4692/05-С15).

Суды кассационной инстанции не согласились с выводами нижестоящих судов, обосновывая это следующим.

В соответствии с положениями ст. 4 АПК РФ заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов в порядке, установленном настоящим Кодексом. В случаях, предусмотренных данным Кодексом, в арбитражный суд вправе обратиться и иные лица.

Как участник производства по делам об административных правонарушениях прокурор в соответствии с требованиями ст. 25.11 КоАП РФ вправе в пределах своих полномочий приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Правом принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении наделены прокуроры субъектов РФ и их заместители, что подтверждается положениями ч. 1 и 2 ст. 30.11 КоАП РФ.

Согласно ст. 35 Закона № 2202-1 прокурор вправе обратиться в суд с заявлением, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества и государства, в соответствии с процессуальным законодательством.

Часть 3 ст. 30.1 КоАП РФ также предусматривает возможность обжалования постановлений по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Нормами ч. 4 ст. 30.11 КоАП РФ предусмотрена возможность пересмотра вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении в порядке надзора ВАС РФ в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством. Производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора осуществляется в соответствии с требованиями, содержащимися в главе 36 АПК РФ.

Согласно ст. 292 АПК РФ в порядке надзора ВАС РФ может пересмотреть вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов в Российской Федерации.

Учитывая, что применение ч. 4 ст. 30.11 КоАП РФ возможно только во взаимосвязи с нормами действующего АПК РФ, прокурор субъекта РФ вправе реализовать предоставленное ему право по принесению протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении путем подачи заявления в арбитражный суд первой инстанции в соответствии с нормами АПК РФ (постановления ФАС Дальневосточного округа от 30.03.2006 № Ф03-А59/06-2/386, от 17.08.2006 № Ф03-А24/06-2/2608; ФАС Волго-Вятского округа от 03.10.2005 по делу № А29-4309/2005а; ФАС Поволжского округа от 22.05.2007 по делу № А12-19673/06-С15).

Суды кассационной инстанции считают, что взаимосвязь норм АПК РФ и КоАП РФ позволяет прокурору выступать в арбитражном процессе в качестве заявителя по делам об оспаривании вступивших в законную силу постановлений административных органов, но с условием соблюдения конкретных правил осуществления судопроизводства, а именно: обращение в суд должно быть в форме заявления и в пределах установленных процессуальных сроков; в случае пропуска срока прокурор, как и любой другой участник арбитражного процесса, может ходатайствовать о его восстановлении с обязательным приложением доказательств, подтверждающих уважительность причины пропуска. Суды кассационной инстанции также обратили внимание на то, что в соответствии со ст. 30.11 КоАП РФ правом обратиться в суд с заявлением об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении, вступившего в законную силу, обладают прокуроры субъектов РФ и их заместители, Генеральный прокурор РФ и его заместители.

• ФАС Московского округа (постановление от 12.05.2006 № КА-А40/3751-06) счел, что п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ является нормой, конкретизирующей круг заявителей по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

ФАС Северо-Западного округа в постановлении от 18.10.2006 по делу № А21-1102/2005-С1 сделал другой вывод. «При рассмотрении дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности арбитражный суд должен руководствоваться правилами § 2 главы 25 АПК РФ (положения ст. 207—211 АПК РФ), имеющими приоритетное значение по сравнению с правилами административного производства (раздел IV КоАП РФ). Решение арбитражного суда должно отвечать требованиям ст. 211 АПК РФ, которые изложены в законе с учетом того, что заявителями по данным делам могут выступать лишь юридические лица и индивидуальные предприниматели, привлеченные к административной ответственности (ч. 2 ст. 207 АПК РФ). Коллизия про-

цессуальных норм, содержащихся в ст. 30.1—30.3, 30.10 КоАП РФ и ст. 207—211 АПК РФ, устранима лишь ввиду приоритета специальных правил судопроизводства в арбитражных судах над более общими правилами административного процесса».

По мнению автора, **право прокурора** на опротестование вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях в настоящее время **не может быть реализовано**, поскольку оно не закреплено в действующем арбитражном процессуальном законодательстве. КоАП РФ также не прописывает согласованный с АПК РФ порядок обращения прокурора в арбитражный суд первой инстанции с протестом на вступившее в законную силу решение административного органа. Единообразная арбитражная практика по данному вопросу, увы, не сложилась.

Более того, п. 14 Постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 предписывает арбитражным судам в тех случаях, когда положения главы 25 и иные нормы АПК РФ прямо устанавливают конкретные правила осуществления судопроизводства, применять правила АПК РФ. Это касается наименования категорий дел (§ 1, 2 главы 25), **оснований возбуждения производства по делам** (ч. 2 ст. 202 и ч. 2 ст. 207), наименования и содержания судебных актов суда первой инстанции (ст. 206, 211), составления протокола судебного заседания (ст. 155), сроков направления лицам, участвующим в деле, копий судебных актов (ч. 5 ст. 206 и ч. 6 ст. 211). Основаниями возбуждения производства по делам об оспаривании решений административных органов являются **заявления юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности**. В АПК РФ нет даже отсылочной нормы к федеральному закону об административных правонарушениях, позволяющей расширить круг заявителей по названной категории дел.

Имеющиеся на сегодняшний день нормы АПК РФ и КоАП РФ не позволяют полноценно функционировать институту прокурорского надзора, задача и смысл которого осуществлять от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России.

Необходимо, по мнению автора, изменить редакцию ч. 2 ст. 207 АПК РФ, предусмотрев возможность возбуждать производство по делам об оспаривании решений административных органов на основании заявления прокурора. Изменениям должна быть подвергнута и ст. 30.11 КоАП РФ. В ней следует указать, что вступившие в законную силу постановления (решения) административных органов могут быть опротестованы прокурором субъекта РФ и его заместителями, приравненными к нему прокурорами и их заместителями в арбитражный суд субъекта РФ. **А**