

УДК 347.918

Правовое регулирование участия в цивилистическом процессе уполномоченных по защите прав предпринимателей субъектов Российской Федерации: некоторые спорные вопросы



Аничкин Е.С.

Доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой трудового,
экологического права и гражданского процесса
Алтайского государственного университета (Барнаул)



Тимофеев Е.И.

Магистрант кафедры трудового,
экологического права и гражданского процесса
Алтайского государственного университета (Барнаул)



Пинчук А.П.

Магистрант кафедры уголовного процесса и криминалистики
Алтайского государственного университета (Барнаул)

В работе затронут вопрос участия уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ в различных процессуальных статусах в рамках реализации возложенных на них публичных функций. На основе исследования специализированных законодательных актов, регулирующих правовой статус уполномоченных, авторы пришли к выводу о наличии ряда пробелов в нормативно-правовом регулировании в этой части. В результате изучения судебной практики делается вывод об отсутствии единообразия в применении норм процессуального законодательства по вопросу возможности участия уполномоченных в качестве третьих лиц, представителей (защитников) и процессуальных истцов. Авторами обосновывается необходимость внесения законодательных изменений в акты, регламентирующие правовой статус уполномоченных, в целях внесения правовой определенности в институт участия региональных бизнес-омбудсменов в цивилистическом процессе.

Ключевые слова: процессуальный статус, уполномоченный по защите прав предпринимателей, процессуальный истец, третьи лица, материальный интерес, публичный интерес.

Со времени перехода Российского государства от командно-административного типа экономики к рыночному все большую важность приобретает вопрос развития предпринимательства и поддержки лиц, имеющих соответствующий правовой статус.

На фоне указанной тенденции в начале XXI в. назрела необходимость появления публичных институтов, ставящих целью защиту прав и законных интересов субъектов, участвующих в экономических отношениях в обозначенном статусе. Закономерно

были образованы специализированные государственные органы на федеральном и региональном уровнях – уполномоченные по защите прав предпринимателей в Российской Федерации. Базовым нормативным актом, регулирующим деятельность указанных должностных лиц, стал Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 78-ФЗ) [1].

Организационно-институциональные изменения повлекли за собой поправки в процессуальном законодательстве: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации был дополнен ст. 53.1. Исходя из ее положений, федеральный и региональные уполномоченные, обратившиеся в арбитражный суд, в процессе рассмотрения дел арбитражными судами пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности истца. Данные лица могут выступать в процессе в качестве заявителей по делам, возникающим из публичных правоотношений. Помимо этого, на практике уполномоченные также могут выступать в качестве представителей (защитников) сторон [2].

В то же время вопрос о возможности участия уполномоченных по защите прав предпринимателей в гражданском процессе в различных процессуальных ролях остается открытым. Наиболее остро проблемы в данной сфере проявляются в плоскости судебной практики, которая неоднозначно и крайне противоречиво толкует положения законодательства в этой части. Отсутствие комплексного нормативного регулирования на фоне двухуровневой системы указанных органов в Российской Федерации обуславливает необходимость и практическую значимость темы исследования с целью выявления недостатков законодательства и правоприменения в этой области, поиска путей решения обозначенных проблем и совершенствования института участия бизнес-омбудсменов в гражданском процессе для реализации возложенных на них публичных функций.

В рамках исполнения возложенных публичных функций региональные уполномоченные, обратившиеся в арбитражный суд, исходя из назначения института бизнес-омбудсменов, по общему правилу, выступают в качестве заявителей в порядке гл. 24 АПК РФ (дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями). Исходя из судебной практики рассмотрения дел арбитражными судами, также можно отметить случаи, когда уполномоченные участвуют в процессе в роли третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования, и истцов, что неоднозначно с точки зрения закона. В ряде случаев уполномоченные также участвуют в процессе как

представители субъектов предпринимательской деятельности. Примечательно, что по вопросу процессуального статуса региональных уполномоченных единообразия судебной практики не наблюдается. В то же время она является важным индикатором несовершенства законодательства и демонстрирует следующие спорные моменты.

В значительном количестве дел уполномоченные участвуют в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования. Однако вопрос о возможности участия региональных уполномоченных в таком процессуальном статусе в гражданском процессе остается спорным. Исходя из положений ст. 53.1 АПК РФ, такое правомочие закреплено лишь за Уполномоченным при Президенте Российской Федерации без указания на региональных бизнес-омбудсменов [3].

Необходимо отметить, что процессуальные отрасли российского права, включая гражданский и арбитражный процесс, традиционно относятся к публичным отраслям права [4], где, по мнению некоторых ученых, и вовсе нет ни одной диспозитивной процессуальной нормы [5]. Данное положение позволяет говорить о разрешительном (общезапретительном) типе правового регулирования в арбитражном процессе, выражающемся в ограничении объема правомочий субъектов, которые не могут быть изменены участниками самостоятельно [6]. Таким образом, реализовывать права, закрепленные в ч.ч. 2, 3 ст. 53.1 АПК РФ, региональные уполномоченные не могут.

В одном из рассмотренных дел Арбитражный Суд Кемеровской области отклонил ходатайство соответствующего регионального уполномоченного о привлечении его к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований на предмет спора, в связи с отсутствием правовых оснований, предусмотренных ст. 51 АПК РФ. По мнению суда, рассмотрение требования о признании незаконным и отмена постановления по делу об административном правонарушении (в порядке гл. 25 АПК РФ) и вынесение решения по нему непосредственно не влияет на права и обязанности уполномоченного по отношению к одной из сторон по данному делу. Кроме того, как отметил суд, из положений ст. 53.1 АПК РФ следует, что правом вступить в дело на стороне истца или ответчика в качестве третьего лица региональные уполномоченные прямо не наделены [7].

В аналогичном казусе, возникшем в отношении Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Воронежской области, последний прибегнул к обжалованию определения суда об отказе в привлечении бизнес-омбудсмена к участию в деле в качестве третьего лица [8]. Однако суд апелляционной инстанции указанную жалобу не удовлетворил, указав, что, в соответствии с п. 2 ч. 3 ст. 10 Федерально-

го закона № 78-ФЗ, при осуществлении своей деятельности Уполномоченный в субъекте Российской Федерации вправе обращаться в суд с заявлением в порядке гл. 24 АПК РФ по делам, возникающим из публичных правоотношений. Исходя из указанных положений закона и характера спора, возникшего из гражданско-правовых отношений, не имеющего публичного характера, возможность участия в указанном деле уполномоченного лежит за пределами его полномочий.

Однако в практике рассмотрения дел арбитражными судами часто прослеживается позиция прямо противоположная обозначенной выше, в результате чего региональными уполномоченными реализуются права, закрепленные в ч.ч. 2, 3 ст. 53.1 АПК РФ, что приводит к правовой неопределенности. Так, Арбитражный Суд Республики Тыва удовлетворил ходатайство о вступлении в дело соответствующего регионального уполномоченного в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, на стороне заявителя. В обоснование данного решения суд со ссылкой на ст. 51 АПК РФ указал, что принятие судебного акта по рассматриваемому делу может повлиять на права и обязанности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Тыва по отношению к заявителю, так как общество обратилось к нему с соответствующим обращением. Примечательно, что суд в обосновании прямо ссылаясь на положения ст. 53.1 АПК РФ, которые не применимы к деятельности региональных уполномоченных [9].

В соответствии с ч. 1 ст. 51 АПК РФ, третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, могут вступить в дело на стороне истца или ответчика, если этот судебный акт может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон. Критерием допуска третьих лиц без самостоятельных требований относительно предмета спора в арбитражный процесс выступает опосредованная связь такого лица с истцом или ответчиком. Необходимость участия третьих лиц без самостоятельных требований в арбитражном процессе связана с защитой их материальных прав и законных интересов [10, с. 125-126]. Необходимо учитывать, что уполномоченные не имеют материального интереса в деле (в том числе выступая в качестве третьих лиц), в связи с чем могут быть отнесены к лицам, имеющим процессуальный публичный интерес в деле в контексте исполнения возложенных обязанностей.

В теории цивилистического процесса сложилось понимание процессуального интереса как основанной на юридических нормах объективно существующей социальной потребности в гражданском (или арбитражном) процессе, выражающейся в таком отношении к делу, при котором защита права или охраняемого законом интереса находится в зави-

симости от судебного решения в данном процессе [11]. Именно необходимость реализации компетенции уполномоченных в рамках публичных функций и порождает социальную потребность для данных лиц в защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в случае необходимости защиты в юрисдикционной судебной форме.

Исходя из того, что уполномоченные по защите прав предпринимателей не могут иметь материально-правовой связи в рамках арбитражного спора с истцом и ответчиком, можно говорить о том, что данная форма участия уполномоченных противоречит ст. 51 АПК РФ. В этой связи, несмотря на явную целесообразность участия региональных уполномоченных в рассмотрении арбитражных дел в качестве третьего лица с целью защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, такой возможности в законодательстве сегодня не предусмотрено.

Аналогичным образом должен решаться вопрос о возможности участия уполномоченных в качестве защитника по делу об административном правонарушении. Согласно положениям ст. 25.5.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, такое право предоставлено лишь Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и не может априори распространяться на региональных бизнес-омбудсменов в силу отсутствия прямого указания в законе [12].

При этом данная норма также расширительно трактуется в судебной практике, что необоснованно с точки зрения тезисов, приведенных ранее. Так, Арбитражный Суд Республики Тыва рассмотрел в судебном заседании заявление Территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Республике Тыва к ООО «Азасфарм» о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ч. 4 ст. 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В судебном заседании арбитражным судом было удовлетворено ходатайство представителя Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Тыва о допуске в качестве защитника ООО «Азасфарм» на основании ст. 25.5.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Исследовав материалы дела, суд пришел к выводу о том, что обществом были нарушены лицензионные требования, в результате чего заявление было удовлетворено [13].

Дискуссионным также является вопрос участия уполномоченных в арбитражном процессе в качестве процессуальных истцов, то есть в целях реализации ими публичных функций, а не в рамках реализации собственного частного интереса. По общему правилу суды отказывают уполномоченному в участии в качестве заявителя по рассмотрению спора,

возникшего из гражданско-правовых отношений, а не властно-распорядительных полномочий, так как компетенция бизнес-омбудсмена, в соответствии с предоставленными ему законодательством полномочиями, не распространяется на такие дела [14].

Однако встречаются судебные дела, где данный общепринятый подход нивелируется судами. Так, по иску Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Коми и общества с ограниченной ответственностью «Полиграф-Плюс» к администрации муниципального образования муниципального района «Усть-Цилемский» и предпринимателю И.В. Борисову открытый аукцион на право заключения договора аренды нежилого помещения и договор аренды, заключенный между соответчиками по результатам указанного аукциона, были признаны недействительными [15].

В рамках данного дела необходимо отметить, что, исходя из положений ст.ст. 12, 449 ГК РФ, признание торгов и возникших на основании их договоров недействительными относится к частноправовым вопросам, разрешаемым в форме искового производства по правилам, установленным для признания недействительными оспоримых сделок [16]. Кроме того, нарушения порядка проведения торгов не могут являться основаниями для признания торгов недействительными по иску лица, чьи имущественные права и интересы данными нарушениями не затрагиваются и не могут быть восстановлены при применении последствий недействительности заключенной на торгах сделки [17]. Следовательно, вступление в такие дела уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте РФ не входит в его компетенцию и видится сомнительным, несмотря на участие в таком процессе государственных органов.

Таким образом, правовое регулирование участия в процессе уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ содержит некоторые пробелы, неоднозначно восполняемые судебной практикой. Замечается определенная рассогласованность норм законодательства, специально регламентирующих правовой статус уполномоченных с нормами процессуальных отраслей законодательства, устанавливающих формы участия региональных уполномоченных в гражданском процессе.

Во-первых, законодательно не предусмотрена возможность участия региональных уполномоченных в гражданском процессе в роли третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, а также защитников субъектов предпринимательской деятельности по делам о привлечении последних к административной ответственности. Однако наделение уполномоченных указанными полномочиями видится целесообразным и соответствует назначению данных должностных лиц, тем более, что федеральным уполномоченным данные полномочия успешно реализуются.

В противном случае в рамках правоприменительной деятельности судам приходится в нарушение норм права использовать указанные выше конструкции по аналогии и применять их к деятельности региональных уполномоченных.

Во-вторых, в правоприменительной практике судов встречаются случаи необоснованного привлечения региональных бизнес-омбудсменов к участию в деле в качестве процессуальных истцов, что недопустимо с точки зрения арбитражного процессуального законодательства, а потому выходит за пределы полномочий данных должностных лиц. Кроме того, такое участие при наличии юридического спора между субъектами предпринимательской деятельности противоречит назначению института уполномоченных.

Противоречивая судебная практика по данным вопросам ведет к отсутствию правовой определенности в отношении правового статуса региональных уполномоченных. Исходя из изложенного, полагаем, что регулирование процессуальных отношений, в которые вступают уполномоченные разных уровней, должно строиться по общей модели, установленной Федеральным законом от 07.05.2013 г. № 78-ФЗ. Вместе с тем он требует изменений в части регламентации процессуального статуса уполномоченных с целью закрепления полномочий региональных бизнес-омбудсменов по участию в арбитражном процессе в качестве третьих лиц, а также в производстве по делам о привлечении к административной ответственности в качестве защитников. В противном случае возникает противоречие в реализации полномочий данных должностных лиц, что ведет к нарушениям процессуального законодательства и снижению эффективности деятельности уполномоченных.

Литература:

1. Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2305.
2. Доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Алтайском крае за 2019 год г. Барнаул 2020 г. // Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Алтайском крае Нестеров Павел Аркадьевич. – 2020. – URL: <https://www.ombudsmanbiz22.ru/pages/89/>

3. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» (ред. от 08.06.2020) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
4. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.03.2017 г. № 09АП-10792/2017-АК по делу № А40-221715/16. – URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 26.10.2020).
5. Шеменева О.Н. Роль соглашений сторон в гражданском судопроизводстве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. – 312 с.
6. Беклов Я.О. Общая характеристика метода правового регулирования гражданских процессуальных отношений // Вестник гражданского процесса. – 2018. – № 6. – С. 193-207.
7. Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 20.09.2019 г. по делу № А27-17657/2019. – URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 16.11.2020).
8. Решение Арбитражного суда Воронежской области от 08.06.2018 г. по делу № А14-21414/2017. – URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 02.11.2020).
9. Определение Арбитражного суда Республики Тыва от 02.04.2019 г. по делу № А69-431/2019. – URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 16.11.2020).
10. Арбитражный процесс: учеб. / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий и др.; отв. ред. В.В. Ярков. – М.: Статут, 2017. – 752 с.
11. Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. – Саратов: Приволжское книжное издательство, 1970. – 190 с.
12. Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
13. Решение Арбитражного суда Республики Тыва от 22.09.2017 г. по делу № А69-1736/2017. – URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 16.11.2020).
14. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 14.02.2016 г. № 08АП-672/2016 по делу № А70-7660/2015. – URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 16.11.2020).
15. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 28.11.2014 г. по делу № А29-7060/2014. – URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 02.11.2020).
16. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. – 2010 – № 109.
17. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.12.2005 г. № 101 «Обзор практики разрешения арбитражными судами дел, связанных с признанием недействительными публичных торгов, проводимых в рамках исполнительного производства» // Вестник ВАС РФ. – 2006 – № 4.

Legal Regulation of Participation in the Civil Law Process of Representatives of the Russian Federation for the Protection of the Rights of Entrepreneurs: Some Controversial Issues

*Anichkin E.S., Timofeev E.I., Pinchuk A.P.
Altai State University (Barnaul)*

The paper addresses the issue of participation of representatives for the protection of the rights of entrepreneurs in the subjects of the Russian Federation in various procedural statuses in the implementation of their public functions. Based on the study of specialized legislative acts regulating the legal status of commissioners, the authors came to the conclusion that there are a number of gaps in the legal regulation in this part. As a result of the study of judicial practice, it is concluded that there is no uniformity in the application of the rules of procedural legislation on the possibility of participation of authorized persons as third parties, representatives (defenders) and procedural plaintiffs. The authors substantiate the need to make legislative changes to the acts regulating the legal status of commissioners in order to introduce legal certainty to the institution of participation of regional business ombudsmen in the civil process.

Key words: procedural status, Commissioner for the protection of entrepreneurs' rights, procedural plaintiff, third parties, material interest, public interest.