

Возбуждение гражданских дел по инициативе прокурора в гражданском процессе

В предыдущем номере журнала «Законность и правопорядок» была опубликована статья помощника Балахнинского городского прокурора Нижегородской области, юриста третьего класса Кривенко М.Н. «Участие прокурора в гражданском процессе». Интерес к данной теме вызван не случайно, поскольку как у практиков, так и у ученых процессуалистов возникает достаточно много вопросов, связанных с реализацией полномочий прокурора в гражданском процессе, позволяющих эффективно осуществлять функции общего надзора за соблюдением прав и свобод граждан, защитой общественных и государственных интересов. В данной статье хотелось бы подробно остановиться на рассмотрении вопроса о возможности прокурора инициировать возбуждение гражданского дела в суде первой инстанции. Соотнести имеющиеся полномочия с действием некоторых принципов гражданского процесса и международного права. Речь, прежде всего, пойдет об участии прокурора в делах искового производства, так как именно в нем все принципы имеют наиболее широкое проявление.

Часть 1 статьи 4 ГПК РФ закрепляет положение, согласно которому суд возбуждает гражданское дело по заявлению лиц, обратившихся за защитой своих прав, свобод и законных интересов. Речь, прежде всего, идет о лицах, участвующих в деле, имеющих материально-правовой интерес в исходе дела. Как правило, стороны (если рассматривать исковое производство) защищают свои права по своему собственному усмотрению, определяя предмет и основания иска, указывая лицо, предположительно нарушившее их права, и т.д. В этом случае, безусловно, действуют такие принципы гражданского процесса как диспозитивность, состязательность и принцип процессуального равенства сторон. Однако часть 2 статьи 4 ГПК РФ содержит исключение из этого правила, поскольку дает возможность определенным лицам от своего имени в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц инициировать возбуждение гражданского дела путем подачи заявления в суд. К таким участникам гражданского процесса, прежде всего, относится прокурор. И что-



Т.В. Александрова

Старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса юридического факультета ННГУ им. Н.И. Лобачевского

бы не нарушить действие вышеуказанных принципов, нужны веские основания для участия прокурора в гражданском процессе.

Статья 45 ГПК РФ закрепляет формы участия прокурора в гражданском процессе, а также его права и обязанности. В действующем ГПК РФ приведен исчерпывающий перечень субъектов, в интересах которых прокурор может обращаться с заявлением в суд: граждане, субъекты, образующие неопределенный круг лиц, и Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования. Защита прав коммерческих организаций невозможна.

Не углубляясь в историю развития института участия прокурора в гражданском процессе, для полного понимания сути данного вопроса, на наш взгляд, необходимо дать краткую историческую справку.

Так, в соответствии с ГПК РСФСР 1964 года прокурор вообще не был ограничен в праве на предъявление иска в защиту прав граждан ни по одной категории гражданских дел. Вряд ли можно было говорить в данном случае о действии принципа диспозитивности, сущность которого заключается в том, что именно материально-заинтересованные лица, участвующие в деле, имеют право инициировать возбуждение гражданского дела в суде первой

инстанции, влиять на движение гражданского дела, а также распоряжаться своими материальными правами и процессуальными средствами их защиты. Острой критики подвергались вышеуказанные положения и Европейским судом по правам человека (далее ЕСПЧ). С принятием ГПК РФ инициатива возбуждения прокурором гражданского дела была значительно ограничена и обуславливалась лишь невозможностью гражданина самостоятельно защищать свои права по состоянию здоровья, в силу возраста, недееспособности и другим уважительным причинам. Таким образом, ограничения, связанные с невозможностью вмешательства прокурора в частные интересы, привели к существенному усилению действия принципа диспозитивности в гражданском процессе и возымели положительный результат. Хотя формулировка, указанная в статье 45 ГПК РФ «и по другим уважительным причинам» дает возможность прокурору самостоятельно определять степень невозможности обращения гражданина в суд за защитой своих нарушенных прав, свобод и законных интересов, последнее слово все же остается за судом. Именно суд окончательно решает вопрос о том, есть ли у гражданина возможность при наличии так называемых «уважительных» причин самостоятельно осуществить судебную защиту или таковой возможности нет. В связи с этим в гражданском процессе участились случаи вынесения определений об отказе в принятии исковых заявлений, поданных прокурором в защиту прав граждан, ввиду отсутствия таковых причин (суд считал их неуважительными). Но было очевидно, что по некоторым категориям дел участие прокурора было просто необходимым, так как было обусловлено выполнением основной функции — осуществление общего надзора за соблюдением прав и свобод граждан. Поэтому в 2009 году статья 45 ГПК РФ пополнилась перечнем категорий гражданских дел, затрагивающих важнейшие конституционные права и свободы граждан, по которым прокурор мог инициировать гражданский процесс без наличия на то уважительных причин. Таким образом, на сегодняшний момент можно выделить два критерия участия прокурора в гражданском процессе посредством предъявления им искового заявления в защиту прав граждан: первый связан с невозможностью гражданина самостоятельно обратиться в суд, а второй — не зависимо от таковой возможности связан с определенной категорией гражданских дел, а именно с защитой социальных прав, свобод и законных интересов в

сфере труда (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, с защитой семьи, материнства, отцовства и детства, с социальной защитой, включая социальное обеспечение, с обеспечением права на жилище в государственном и в муниципальном жилищных фондах, с охраной здоровья, включая медицинскую помощь, с обеспечением права на благоприятную окружающую среду, образование.

Но все равно вопрос «о других уважительных причинах», по которым прокурор может обращаться в суд с иском, остался открытым. Не нашел он своего отражения и в Приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. N 181 «Об обеспечении участия прокурора в гражданском процессе». И поскольку привилегия определения уважительности таковых причин остается за судом, то на наш взгляд, назрела необходимость принятия постановления Пленума Верховного Суда РФ, регулирующего участия прокурора в гражданском процессе, где, исходя из судебной практики, содержался бы в том числе и ответ на вопрос, а что понимать под уважительной причиной (юридическая безграмотность истца, многодетность, нахождение в местах лишения свободы, наличие работы, связанной с частыми командировками, тяжелое материальное положение и т.д.). Критерий «по состоянию здоровья» тоже достаточно размыт. Следует ли здесь иметь ввиду защиту прав только инвалидов или достаточно лицу находиться определенное время в стационарном лечебном учреждении (каков должен быть срок нахождения?). Не следует забывать, что реализация принципа диспозитивности не возможна без соблюдения принципа процессуального равенства (равноправия) сторон, закрепленного в ч.3 ст. 123 Конституции РФ. Суть данного принципа выражается в установленных законом равных возможностях сторон на защиту своих прав, свобод и законных интересов. Ни одна из сторон не должна пользоваться каким-либо преимуществом перед другой. Поэтому участие прокурора в защиту прав одного гражданина (истца), не должно никоим образом ущемлять права другого ответчика. Необходимо соблюдать баланс в реализации процессуальных прав и несении определенных обязанностей сторонами. Так, не стоит забывать, что при обращении прокурора в суд с иском, последний освобождается от всех судебных расходов, соответственно и у истца в данном случае не

возникает процессуальной обязанности по уплате государственной пошлины и обязанности по несению судебных издержек по делу.

Кроме того, стоит обратить внимание на позицию ЕСПЧ, отраженную в постановлениях по делам Менчинской, Бацаниной и Королева. В них сформулирована позиция, согласно которой принцип равенства сторон требует «справедливого равновесия сторон», каждая сторона должна иметь разумную возможность представить свою позицию в условиях, которые не создают для нее существенного неудобства по сравнению с другой стороной. Если прокурор, принимая на себя обязанности процессуальной стороны, становится в действительности союзником или противником одной из сторон, его участие может создать для одной из сторон ощущение неравенства.

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) на своей 63-й пленарной сессии (10–11 июня 2005 г.) приняла Заключение о [Законе о прокуратуре] Российской Федерации. В соответствующих его частях указано следующее:

56... Безусловно, ясно, что российская Генеральная прокуратура в числе других не отвечает модели, которую Парламентская Ассамблея считает существенной. Кроме того, с учетом доминирующей роли прокурора в российском управлении, которая едва ли может характеризоваться как ограниченная или исключительная, прокуратура не выглядит соответствующей критериям... которые сводятся к следующему:

1. В дополнение к существенной роли, которую прокуроры играют в системе уголовной юстиции, некоторые государства – участники Совета Европы предусматривают участие прокурора в гражданском и административном секторах по историческим и экономическим причинам, а также по соображениям эффективности, но их роль всегда должна быть исключительной (принцип исключительности).

2. Роль прокурора в гражданских и административных процедурах не должна быть доминирующей; вмешательство прокурора может быть допустимо только в том случае, когда цель процедуры не может быть достигнута иным образом (принцип subsidiarity).

3. Участие прокурора в гражданском и административном секторах должно во всех случаях иметь обоснованную и признаваемую цель (принцип специального назначения).

4. Государства вправе наделять прокуроров правом защиты государственного интереса (принцип защиты государственного интереса).

5. Прокуроры могут быть наделены правом возбуждения процедур или вступления в существующие процедуры или использования различных средств правовой защиты для обеспечения законности (принцип законности).

6. Если того требуют причины публичного интереса и/или законность решений (например, в делах о защите окружающей среды, несостоятельности и т.п.), участие прокурора может быть оправданным (принцип публичного интереса).

7. Защита прав и интересов уязвимых общественных групп, не способных защитить свои права, может быть исключительной причиной вмешательства прокурора (принцип защиты прав человека).

8. Прокуроры не должны иметь полномочий по принятию решений вне сферы уголовной юстиции и не должны иметь больше прав, чем другие стороны, в суде (принцип равенства сторон).

9. Прокуроры не должны допускать дискриминации лиц при защите их прав и могут вмешиваться только по обоснованным причинам (принцип недискриминации).

Таким образом, судебная практика должна соответствовать приведенным выше критериям.

Неоднозначно складывается судебная практика по искам прокурора в защиту неопределенного круга лиц. Так, в случае пересмотра судебных актов по заявлению прокурора в защиту интересов неопределенного круга лиц к акционерному обществу о понуждении проведения аттестации рабочих мест с последующей сертификацией работ по охране труда, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила определение об отказе в принятии заявления, посчитав доводы нижестоящих судов о том, что иск предъявлен прокурором в защиту интересов определенного круга лиц работников АО, несостоятельным. По мнению Судебной коллегии иск предъявлен в защиту неопределенного круга лиц, так как в результате текучести кадров и по другим причинам на одном и том же месте могут работать разные лица. При этом аттестация рабочих мест не связана с деятельностью конкретного работника, а направлена на обеспечение безопасных условий труда в целом. Такая аттестация проводится по условиям труда, это мероприятие призвано способствовать установлению безопасных условий труда на каждом рабочем месте всех работни-

ков, которые его занимают или будут занимать. В другом случае, решения суда первой инстанции по заявлению прокурора о понуждении ЖКУ к заключению договора на электроснабжение, поданного в интересах неопределенного круга лиц, было отменено судом второй инстанции, а производство по делу прекращено на том основании, что заявление было подано прокурором в интересах определенного круга лиц — граждан, проживающих в конкретных многоквартирных домах. Как указывает Лукьянова И.Н.: «Столь строгое толкование Верховным Судом РФ термина «неопределенный круг лиц» при решении вопроса о полномочии прокурора предъявить иск в защиту интересов значительной группы лиц фактически оставляет без судебной защиты значительные группы лиц, обладающие единым или одинаковым интересом, так как организовать самостоятельно защиту своих интересов достаточно сложно, а указывать всех членов такой группы в исковом заявлении и привлекать их к участию в деле чрезвычайно трудоемко не только для прокурора, но и для суда. Вопрос о разработке концепции групповых исков в таком аспекте в гражданском процессе стоит значительно острее, чем в арбитражном». На наш взгляд, при разрешении вопроса о возможности предъявления прокурором исковых заявлений в защиту прав значительной группы лиц, состав которой может меняться в том числе и на момент подачи иска и на момент вынесения судебного решения, хотя всегда будет персонифицированным, необходимо связывать с наличием публично-правового интереса, интереса, который соответствует целям всего общества или значительной его части, закреплен в законе и соответствует ему.

И наконец, дискуссионным на сегодняшний день является вопрос о возможности обращения прокурора в суд в интересах Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований. В таком заявлении прокурору необходимо лишь подтвердить наличие самого публичного интереса со ссылкой на соответствующую норму права. В данном вопросе следует согласиться со Смагиной Е.С., которая полагает, что защищать интересы Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований должны «профильные» органы, для которых просто не существует ни уважительных, ни неуважительных причин такого необращения. Подобная ситуация может быть расценена как создающая приоритет защиты интересов публично-правовых образований по

сравнению с интересами граждан. Тем самым речь идет о нарушении принципа равенства всех перед законом и судом. Поэтому предлагается прокурору сначала обратиться с заявлением о признании бездействия органа публично-правового образования незаконным в порядке производства, возникающего из публичных правоотношений. Тогда незаконное бездействие органа не останется без соответствующего реагирования.

Участие прокурора в гражданском процессе на современном этапе остается необходимым и востребованным. Но такое участие с одной стороны должно быть сбалансированным, не нарушать принципы гражданского процесса и соответствовать нормам международного права. А с другой стороны, позволять прокурорам эффективно осуществлять свои функции общего надзора за соблюдением прав и свобод граждан, защитой общественных и государственных интересов в суде общей юрисдикции. ■

Литература:

1. Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472.
2. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26 апреля 2012 г. N 181 «Об обеспечении участия прокурора в гражданском процессе».
3. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2009 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 10 марта 2010 г.). Судебная практика по гражданским делам. П. 7 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. N 5.
4. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2010 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16 июня 2010 г.) (ред. от 08 декабря 2010 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2012 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 10 октября 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2009. N 12.
7. Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2009. N 10.
8. Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2010. N10.
9. Грось Л.А. Анализируем практику участия прокурора в гражданском деле в суде общей юрисдикции // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. N 4.

10. Лукьянова И.Н. Участие прокурора в гражданском деле и правовая определенность в современном российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. N 9.

11. Смагина Е.С. Некоторые вопросы защиты интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. N 9.