

Участие прокурора в гражданском процессе

Согласно Гражданскому процессуальному кодексу можно выделить две основные формы участия прокурора в гражданском процессе:

1) обращение в суд с заявлением о возбуждении производства по гражданскому делу в целях защиты прав и интересов других лиц.

2) вступление в процесс, начатый по инициативе заинтересованного лица, для дачи заключения (ст.45 ГПК РФ).

Однако прокурор участвует в рассмотрении дела в суде не только первой, но и второй и надзорной инстанций. Ныне действующий ГПК устанавливает, что прокурор участвует в суде второй и надзорной инстанций только в форме принесения апелляционных, кассационных и надзорных представлений.

Обращение в суд с заявлением о возбуждении производства по гражданскому делу в целях защиты прав и интересов других лиц.

Данное правомочие осуществляется путем предъявления иска или подачи заявления по делам неисковых производств. Обращаясь в суд с исковым заявлением, прокурор реализует функцию реагирования на правонарушение, которое, как правило, было выявлено в порядке общенадзорной деятельности, т.е. до и вне процесса по данному делу. Указанная форма участия прокурора в процессе складывается из деятельности по предъявлению иска и по его поддержанию в процессе судебного разбирательства¹.

Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин сам не может обратиться в суд по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам. Новеллой является то, что указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно



М.Н. Кривенко

*Помощник Балахнинского
городского прокурора Нижегородской области,
юрист третьего класса*

связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования. В указанных сферах общественной жизни наиболее часто происходят нарушения прав граждан. Хочется отметить в некоторой степени размытость указанной формулировки нормы закона. В частности, проанализировав законодательство, мы не найдем нормативного определения «социальных прав», есть лишь многочисленные теоретические и доктринальные классификации этой правовой категории. Таким образом, роль органов прокуратуры в системе юрисдикционных органов, компетентных осуществлять содействие в защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан возросла, а возможности участия прокурора в судопроизводстве по гражданским делам значительно расширены.

Защита интересов неопределенного круга лиц наиболее ярко соответствует социальному назначению прокуратуры. Прокурор может обратиться в суд с заявлением в целях защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц, в частности путем подачи заявлений об оспаривании незаконных нормативных правовых актов, нарушающих права и свободы граждан и организаций (ч. 1 ст. 251 ГПК РФ).

Целевая и систематическая деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов является естественной и эффективной предпосылкой использования заявлений в защиту неопределенного круга лиц (неперсонифицированного общественного интереса), являющегося одновременно и способом защиты прав и свобод граждан, государства, общества. Данная мера актуальна именно сейчас, поскольку практически только прокуратура в силу особенностей ее государственности — правового статуса обладает возможностью отслеживать спорные правовые акты нормативного и индивидуального характера, не защищая свои корпоративные интересы². Нередко прокуроры оспаривают незаконные нормативные акты законодательных органов и руководителей исполнительной власти субъектов РФ.

В этих же целях прокурор вправе предъявлять в суды иски: о признании действий продавцов (изготовителей, исполнителей) противоправными в отношении неопределенного круга потребителей и прекращении этих действий ФЗ «О защите прав потребителей»; об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением природоохранного законодательства, ФЗ «Об охране окружающей среды» и других случаях нарушения прав неопределенного круга граждан или организаций.

В качестве примера защиты неперсонифицированного интереса можно привести следующее дело. Прокурор Верховского района Орловской области обратился в суд с заявлением в интересах неопределенного круга лиц о признании незаконными действий (бездействия) администрации Верховского района Орловской области, выразившихся в ограничении прав педагогических работников сельских образовательных учреждений района на получение льгот по оплате коммунальных услуг. Прокурор просил обязать администрацию Верховского района Орловской области ликвидировать задолженность по оплате компенсаций за коммунальные услуги педагогическим работникам.

Определением судьи Верховского районного суда от 24 ноября 2006 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 27 декабря 2006 года, отказано в принятии заявления прокурора.

В надзорном представлении заместитель Генерального прокурора РФ просил отменить состоявшиеся по делу судебные постановления и направить дело

в суд первой инстанции для рассмотрения по существу.

В надзорном представлении заместитель Генерального прокурора Российской Федерации указал на то, что при вынесении определения об отказе в принятии заявления прокурора судом допущены существенные нарушения норм процессуального права, выразившиеся, по его мнению, в следующем. В силу части 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан и неопределенного круга лиц. Отказывая в принятии заявления прокурора, суд исходил из того, что заявление подано в интересах конкретных лиц, в связи с чем прокурор, на основании ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, должен был обосновать причины, по которым эти лица не могут сами обратиться в суд. Между тем, количество лиц, права которых были нарушены невыплатой предусмотренной законом компенсации, не является постоянным и, в силу различных причин, меняется в период противоправных действий администрации Верховского района Орловской области, в связи с чем конкретные лица не могут быть определены. Кроме того, заявление прокурора направлено не только на устранение нарушений закона, уже допущенных администрацией района, но также и на защиту интересов лиц, у которых в будущем возникнет право на соответствующие выплаты. Круг таких лиц точно определен быть не может.

ВС РФ, определил передать материал по заявлению прокурора Верховского района Орловской области в интересах неопределенного круга лиц (педагогических работников) для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции — в президиум Орловского областного суда³.

В литературе высказывается мнение, что предоставление прокурору права на обращение в суд в защиту гражданина, неопределенного круга лиц и невозможность осуществления защиты группы граждан является пробелом законодательства, хотя вытекает из целей и задач участия прокурора в гражданском процессе. В связи с этим предлагается расширить полномочия прокурора и дополнить ч. 1 ст. 45 ГПК РФ указанием на его право предъявления иска в защиту группы граждан⁴.

Значительное количество гражданских дел, возбужденных по заявлениям прокуроров, составляют дела о защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов

Российской Федерации, муниципальных образований. Достаточно часто прокуроры обращаются в суды с заявлениями о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением законодательства о приватизации; о расторжении договоров (контрактов) на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд, заключенных с нарушением установленного законом порядка и др.

Исключено обращение в суд прокурора с целью защиты прав организаций. Обращает на себя внимание, подтверждаемое судебной практикой, мнение о возможности прокурора обратиться в суд в защиту интересов внебюджетных фондов (Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Фонда обязательного медицинского страхования). Указанные фонды являются самостоятельными юридическими лицами. Прокурор, подавший подобное заявление, не становится стороной по делу. Истцом в процессе является лицо, в интересах которого прокурор обратился в суд. Тем не менее, прокурор пользуется всеми процессуальными правами и обязанностями истца, за исключением тех, которые принадлежат истцу как субъекту спорного правоотношения.

Как лицо, участвующее в деле, прокурор вправе знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам, а также совершать другие процессуальные действия, предоставленные законом. Однако прокурор не имеет право на заключение мирового соглашения, к нему не может быть предъявлен встречный иск, так как он не является субъектом спорного материального правоотношения. Согласно ч. 2 ст. 38 ГПК РФ лицо, в интересах которого дело начато по заявлению прокурора, извещается судом о времени и месте рассмотрения указанного дела и участвует в нем в качестве истца.

Таким образом, прокурор является особым истцом, не являющимся участником спорного материального правоотношения. Истцом в материально-правовом смысле является гражданин или публичное образование, чьи интересы защищаются прокурором.

Важнейшим правом прокурора является возможность отказа от поданного заявления и выход из процесса. Однако эти действия не влекут за собой правовых последствий, связанных с отказом истца от исковых требований. Рассмотрение дела продолжается, если лицо, в интересах которого подано заявление, или его представитель не заявит об отказе от иска,

который будет принят судом в общем порядке (ч. 2 ст. 39, ст. 173 ГПК РФ). Таким образом, по действующему законодательству (в отличие от ГПК 1964 г.) для продолжения процесса истцу нет необходимости заявлять требование о рассмотрении дела по существу.

Прокурор, как и другие лица, участвующие в деле, обязан добросовестно пользоваться всеми принадлежащими ему правами, при этом процессуальные права прокурора являются одновременно и его обязанностями. Так, имея право предъявлять иск в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, прокурор обязан это сделать, если пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать свои права в суде. Предъявив в таких случаях иск, прокурор обязан поддерживать его в суде. Обладая процессуальным правом внесения представления по делам, в которых принимал участие прокурор, в силу своей компетенции по осуществлению законоохранительной функции обязан внести представление, если суд принял незаконное решение. В этом случае обязанность прокурора не является процессуальной, а имеет иное основание и иную функциональную направленность — обязанность перед государством, наделившим прокурора функцией реагирования на любое нарушение закона. Поэтому в таком понимании тезис «процессуальные права прокурора являются одновременно и его обязанностями» вполне обоснован и правомерен.

Перед тем, как обратиться в суд, прокурор должен собрать необходимые материалы, выявить все доказательства, которые необходимо представить суду. Заявление прокурора должно быть оформлено в соответствии с требованиями ст.ст. 131 и 132 ГПК РФ. При этом прокурор должен отразить в нем не только фактические основания для возбуждения дела, но и правовые основания.

Прокурор всегда является представителем государства и закона. Это обязывает его к объективности в оценке доказательств. Так, если в результате рассмотрения дела прокурор убедится в необоснованности своих требований, он не только вправе, но и обязан заявить суду об отказе от них. Задача прокурора, участвующего в гражданском судопроизводстве, состоит, прежде всего, в том, чтобы добиться вынесения законного и обоснованного решения.

Если, например, сравнивать функции прокурора и адвоката в гражданском процессе, то необходимо заявить, что функция прокурора в гражданском процессе не является односторонней, в отличие от функции адвоката. Прокурор в определенных случаях обязан от-

казаться поддерживать иск — адвокат не вправе это осуществить; прокурор выполняет государственно-правовую функцию, остается представителем системы прокуратуры и потому обязан реагировать на любые нарушения закона.

С практической точки зрения интересным представляется мнение, высказываемое в литературе, в соответствии с которым, права и охраняемые законом интересы ответчика, место жительства которого неизвестно, с целью обеспечения законности должен защищать прокурор, а не адвокат, как это закреплено в ст. 50 ГПК РФ, т.к. положение этой статьи противоречит принципам адвокатской деятельности, не учитывает характера договорных отношений между гражданином и адвокатом⁵.

***Вступление в процесс,
начатый по инициативе заинтересованного
лица, для дачи заключения***

Второй формой участия прокурора в гражданском судопроизводстве — вступление в процесс, начатый по инициативе заинтересованного лица для дачи заключения. Согласно ч. 3 ст. 45 ГПК РФ прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий.

Таким образом, в ГПК РФ теперь непосредственно перечислены категории дел, по которым прокурор дает заключение путем вступления в уже начатый процесс. Во-первых, по ряду категорий дел, который прямо указан в ч. 3 ст. 45 ГПК — по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, во-вторых, когда это прямо предусмотрено в ГПК и других федеральных законах. К таковым относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов (ст. 252 ГПК РФ), о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (ст. 260 ГПК РФ), об усыновлении и отмене усыновления (ст. ст. 125, 140 СК РФ, ст. 273 ГПК РФ), о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим (ст. 278 ГПК РФ) и др.

Неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ). Следует воспринимать данную норму, как специальную по от-

ношению к положениям ст. 167 ГПК РФ, регламентирующим последствия неявки в судебное заседание лиц, участвующих в деле, и касающуюся последствий неявки именно прокурора, вступившего в процесс для дачи заключения по делу.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» реализуя предоставленные ч. 3 ст. 45 ГПК РФ полномочия, считать обязательным участие прокурора в первую очередь в рассмотрении дел: о выселении без предоставления другого жилого помещения; о восстановлении на работе в связи с прекращением трудового договора; о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина при исполнении трудовых и служебных обязанностей, а также в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Прокурорам субъектов РФ, а также приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, а также их заместителям принимать личное участие в рассмотрении судами гражданских дел.

Как и при предъявлении иска, так и при даче заключения прокурор никаких решений по делу не принимает, он не вправе совершать процессуальные действия, входящие в компетенцию суда. Он может лишь, как и любое другое лицо, участвующее в деле, возбуждать перед судом ходатайство о совершении какого-либо действия либо о разрешении определенного вопроса.

В конце судебного разбирательства прокурор дает заключение по делу (ст. 189 ГПК РФ). Заключение представляет собой аргументированное, основанное на материалах судебного разбирательства и нормах права суждение о разрешении гражданского дела по существу. Заключение — предлагаемая прокурором модель разрешения дела, влияющая на формирование внутреннего убеждения судьи. Иное лишило бы смысла такую форму участия прокурора, как вступление в процесс для дачи заключения по делу⁶.

Высказанная прокурором точка зрения по делу в целом не является обязательной для суда. Тем не менее, внимательное прослушивание речи прокурора, участвующего в деле, будь то его выступление в прениях или произнесенная в порядке дачи заключения, позволяет суду более четко уяснить позицию каждого участника и, в полной мере сообразуясь с требованиями принципов законности, состязательности и других принципов гражданского процесса, сформировать свое внутреннее убеждение относительно оценки доказательств, круга обстоятельств.

В отличие от первой формы участия (возбуждение дела) прокурор не дает объяснений суду, не поддерживает иски, не выступает в прениях сторон.

Закон связывает приобретение прокурором статуса лица, участвующего в деле, с его вступлением в процесс для дачи заключения по делу. По этому поводу в литературе часто встречается мнение, в соответствии с которым прокурор, не вступивший в процесс, не является лицом, участвующим в деле, и не наделен его правами и не несет его обязанностей. Данная позиция аргументирована следующим. Содержание «вступления в процесс» в тексте кодекса не раскрывается. Этимологическим значением глагола «вступить» предполагается совершение субъектом каких-либо активных действий⁷. Применительно к гражданскому судопроизводству это означает, что вступить в процесс можно только посредством совершения каких-то процессуальных действий. Прокурор, не совершивший никаких действий по вступлению в процесс, не может считаться вступившим в процесс, а поскольку лицом, участвующим в деле, прокурор становится с момента вступления в процесс, постольку не проявивший процессуальной активности по вступлению в процесс прокурор не является лицом, участвующим в деле.

Пленум ВС РФ в своем постановлении от 20.01.2003 № 2 в п. 19 указал, что прокурор вправе принести представление в суд второй и надзорной инстанций на судебное постановление лишь в случае, если он участвует в деле. Аналогичное указание содержится п. 6 приказа Генерального прокурора РФ от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве».

На наш взгляд, вывод о том, что прокурор является лицом, участвующим в деле, независимо от того, явился ли он в суд первой инстанции, правилен, поскольку его участие прямо предусмотрено законом. Следует отметить, что представление прокурора по своей правовой сути ничем не отличается от жалобы лица участвующего в деле.

Вопрос о процессуальном положении прокурора в гражданском судопроизводстве исследовался Конституционным Судом РФ. Так, решением Солнцевского районного суда города Москвы от 15 июня 2005 г. удовлетворен иск Солнцевского межрайонного прокурора о выселении гражданки Ф. из самовольно занятой квартиры.

В своей жалобе в Конституционный Суд РФ гр. Ф. оспаривала конституционность ч. 1,2 ст. 45 ГПК РФ, регулирующей порядок участия в деле прокурора. По

мнению заявительницы, одновременное участие в деле прокурора, обратившегося в суд с заявлением в защиту прав и интересов субъекта РФ, нарушает ее права, гарантированные статьями 19, 45 и 46 Конституции РФ.

Предусмотренные ст. 45 ГПК РФ обращение прокурора в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов других лиц и вступление прокурора в уже начавшийся процесс представляют собой две различные процессуальные формы участия прокурора в деле. В случае обращения прокурора в суд с заявлением о защите прав и законных интересов других лиц он пользуется процессуальными правами истца, использование в этом случае процессуальных полномочий, предоставленных прокурору в соответствии с ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, означало бы нарушение принципа осуществления судопроизводства на основе состязательности.

Правильность применения оспариваемых в жалобе законоположений, которые не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы заявительницы, должна обеспечиваться судами, рассматривающими дело, проверка законности и обоснованности решений которых относится к компетенции вышестоящих судов и Конституционному Суду РФ неподведомственна⁸.

Своеобразие участия прокурора в гражданском судопроизводстве заключается в том, что прокурор не осуществляет надзора за судебной деятельностью и, не покушаясь на самостоятельность, независимость судебной власти, обращается к ней как к инструменту защиты прав и интересов тех лиц, которые, по мнению прокуратуры, в этом нуждаются.

Вопрос о статусе прокурора в гражданском процессе является одним из самых дискуссионных в науке гражданского процессуального права. Особенно актуальным его разрешение представлялось в период разработки нового ГПК РФ. Проблемным является вопрос о месте прокурора среди иных лиц, участвующих в процессе. Одни полагают, что прокурор занимает в гражданском процессе положение стороны, другие называют прокурора «процессуальным истцом». Считается, что наиболее точно роль прокурора в гражданском процессе определяется как совершенно особый участник гражданского процесса, для характеристики которого уместнее всего употребить вырабатанный русской процессуальной наукой термин «правозаступник». ■

Примечания:

1. Сергиенко А.А. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве // Эффективность осуществления и защиты права как гарантия создания правового государства: Матер. Междунар. науч.-практ. конф., 2005 г.

2. Абрамов Д., Беркович Е. Предъявление прокурором заявлений в интересах неопределенного круга лиц // Российская юстиция, 2001, № 9.

3. Определение Верховного Суда РФ от 24.03.2008 г. № 37-впр-08-2.

4. Сергиенко А.А. Указ. соч.

5. Там же.

6. Там же.

7. Ожегов С. И. Словарь русского языка: /Под ред. Н. Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1987.

8. Определение Конституционного Суда РФ от 20.06.2006 г. № 165-о.

Литература:

1. Абрамов Д., Беркович Е. Предъявление прокурором заявлений в интересах неопределенного круга лиц // Российская юстиция. 2001. № 9.

2. Сергиенко А.А. Участие прокурора в рассмотрении граждански дел судами общей юрисдикции. М.,2005.

3. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1987.

4. Определение Верховного Суда РФ от 24.08.2008 г. № 37-впр-08-2.

5. Определение Конституционного Суда РФ от 20.06.2006 г. № 165-о.