

УДК 347.963

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

М.А. Степанов

Тверской государственной университет

В данной статье автор рассматривает общие условия участия прокурора в гражданском процессе, формы такого участия, а также требования для обращения прокурора с иском.

Ключевые слова: *гражданский процесс, участники гражданского судопроизводства, прокурор.*

ГПК РФ (ст. 45) предусматривает только две формы участия прокурора в рассмотрении гражданских дел:

1. Подача искового заявления в интересах граждан, неопределённого круга лиц, интересов Российской Федерации, муниципальных образований.

2. Дача заключения по ряду категорий гражданских дел в целях осуществления возложенных на него полномочий.

Согласно современной правовой концепции, участие прокурора в гражданском процессе предельно минимализировано и продиктовано исключительно защитой общественных, и государственных интересов.

Так, обращение прокурора в суд с исковым заявлением законодатель также ограничил всего тремя случаями:

– в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина (по собственной инициативе, без наличия обращений к прокурору со стороны заинтересованных лиц), но только в том случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. При этом согласно ч. 3 ст. 131 в искомом заявлении должно указываться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином. Генеральный прокурор РФ в Приказе от 2 декабря 2003 г. № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» вменил в обязанность подчинённым прокурорам, кроме этого, представлять доказательства, подтверждающие невозможность предъявления иска самим гражданином. При тех же условиях прокурор вправе обратиться в суд в интересах гражданина с заявлением о выдаче судебного приказа.

– в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина на основании обращения к прокурору данного гражданина о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных

интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищном фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения прав на благоприятную окружающую среду; образования;

– в защиту прав и законных интересов неопределённого круга лиц или интересов Российской Федерации, муниципальных образований. В данном случае прокурор обращается в суд также по собственной инициативе без заявления на то соответствующих органов исполнительной власти или местного самоуправления.

Интересно то, что процессуально данное полномочие является правом, а с точки зрения прокурорского надзора рассматривается как обязанность, связанная с соблюдением законности и необходимостью защиты законных прав и интересов граждан, общества и государства, а точки зрения гражданского процесса – только как право прокурора, являющегося всего лишь одним из участников процесса.

Общее требование, предъявляемое к исковому заявлению, предъявляемому прокурором, согласно ч. 3 ст. 131 ГПК РФ, заключается в том, что кроме общих обязательных элементов содержания, предусмотренных ч. 2 ст. 131 ГПК РФ, в нём должно быть указано, в чьих интересах или в защиту чьих прав подано исковое заявление, в чём конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативно-правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 22, ч. 1 ст. 23 ст. 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуроры наделены правом обращаться в суд с заявлением о признании недействительными правовых актов, не соответствующих закону или нарушающий права человека и гражданина, вынесенных федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Однако из смысла ст. ст. 22 и 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», что такому обращению прокурора в суд должно предшествовать опротестование данного правового акта, который он считает незаконным, в соответствующий

орган (должностному лицу) вынесшему этот акт, или в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу).

Для возникновения права прокурора обжаловать не соответствующий закону правовой акт должны иметься следующие условия:

1) прокурором в ходе осуществления возложенных на него обязанностей должно быть выявлено несоответствие закону соответствующего правового акта и (или) нарушение им прав человека и гражданина;

2) данный правовой акт должен быть вынесен органом, поднадзорным соответствующему прокурору или в вынесен в сфере правоотношений, относящихся предмету надзора данного прокурора (по территориальному признаку или отраслевому для специализированных прокуратур);

3) не соответствующий закону правовой акт должен быть опротестован прокурором в порядке ст. с. 22-23, 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;

4) протест не должен быть удовлетворён органом (должностным лицом), в который он был принесён прокурором;

5) по результатам рассмотрения протеста основания требований об отмене правового акта не отпали.

Следует учитывать, что согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» конституции и уставы субъектов Российской Федерации не могут быть обжалованы прокурором в порядке ст. 45 ГПК РФ, а относятся к исключительной сфере конституционного судопроизводства.

Таким образом, судебное обжалование не соответствующего закону правового акта является одним из механизмов реализации прокурором возложенных на него надзорных полномочий и осуществляется в интересах государства, муниципальных образований, граждан или неопределённого круга лиц и не противоречит требованиям ст. 45 ГПК РФ.

Как уже упоминалось выше, право прокурора на подачу искового заявления, имеет двойную юридическую природу: процессуальную и прокурорско-надзорную, поскольку подаче прокурором искового заявления обязательно должно, согласно ч. 3 ст. 22 и ч. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре РФ», предшествовать выявление

прокурором в установленном порядке соответствующих нарушений закона (издание незаконного нормативного акта, отмены которого следует добиваться в судебном порядке) или законных интересов и прав граждан, государства и муниципальных образований. Данные сведения могут быть получены из писем, обращений граждан, сообщений в СМИ о нарушении прав и интересах граждан, государства и муниципальных образований, из материалов уголовных дел, направленных прокурором в суд, по которым в силу тех или иных причин правообладателем не заявлен гражданский иск. Также основания подачи иска могут быть установлены прокурорскими работниками самостоятельно в ходе плановых проверок или внеплановых профилактических (в сфере проверки безопасности дорожного или ж.д. движения, функционирования систем безопасности средств массовых коммуникаций, воспитательных учреждений и т.д.).

Помимо общих правил, указывающих условия подачи иска прокурором в пользу других лиц, в ряде действующих законов прямо указаны случаи, когда прокурор может обратиться в суд с иском.

Так предусмотрено предъявление прокурором заявлений в суды общей юрисдикции по делам:

1) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (ст. 159 ГПК РФ);

2) о назначении даты выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных в уставе муниципального образования (ст. 3 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»);

3) о назначении референдума, оспаривании решения о проведении референдума и принятого на референдуме решения (ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

4) о признании брака недействительным (ст. 28 СК РФ);

5) о лишении родительских прав (ч. 1 ст. 70 СК РФ);

6) об ограничении родительских прав (ч. 3 ст. 73 СК РФ);

7) о признании недействительным соглашения об уплате алиментов, нарушающего интересы несовершеннолетнего ребёнка или совершеннолетнего недееспособного члена семьи (ст. 102 СК РФ);

8) об отмене усыновления ребёнка (ст. 142 СК РФ);

9) о помещении несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (ст. 27 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»);

10) о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 10 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);

11) по индивидуальным трудовым спорам, если решение комиссии по трудовым спорам не соответствует трудовому законодательству и иным актам, содержащим нормы трудового права (ст. 391 Трудового кодекса РФ);

12) о признании забастовки незаконной (ст. 413 Трудового кодекса РФ);

13) о приостановлении или запрещении деятельности профсоюзов, противоречащей Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации (ст. 10 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»);

14) о нарушениях прав профсоюзов (ст. 29 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»);

15) о ликвидации общественных объединений (ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях»);

16) о ликвидации или запрещении деятельности общественного или религиозного объединения (ст. 9 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»);

17) о прекращении деятельности средства массовой информации (ст. 11 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»);

18) о привлечении организации к ответственности за террористическую деятельность (ст. 25 Федерального закона «О борьбе с терроризмом»);

19) о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в данной сфере (ст. 80 Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды»);

20) об ограничении, приостановлении и прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением природоохранного законодательства (ст. 80 Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды»).

Примечательно, что законодатель не связывает право обращения прокурора с иском в пользу гражданина с волей последнего. То есть, прокурор вправе подать иск по своей инициативе вне зависимости от того, желает или не желает гражданин, право которого нарушено, судебной защиты собственных интересов, хотя в дальнейшем он вправе распорядиться судьбой иска. Такое положение ярко отражает правоохранительную функцию прокуратуры.

Практика заявления исковых требований прокурором в интересах государства также небесспорна и достаточно интересна.

Так, помимо заявления исков в интересах непосредственно органов федеральной власти прокурорами практикуется обращение в суд с исками в пользу организаций, собственниками которых является Российская Федерация (Фонд обязательного медицинского страхования, Пенсионный фонд РФ и т.д.).

Таким образом, все приведённые положения свидетельствуют о том, что правом подачи гражданского иска прокурор наделён исключительно с целью защиты наиболее значимых общественных отношений и интересов – даже в случаях подачи исков в интересах конкретных граждан.

Данное полномочие прокурора имеет следующие ключевые особенности:

- 1) прокурор вступает в уже начатый процесс по возбуждённому гражданскому делу;
- 2) случаи участия прокурора строго ограничены действующим законодательством;
- 3) вступление прокурора в процесс и дача заключения должны быть обусловлены осуществлением возложенных на него полномочий (то есть обязанностей по надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов).

В ч. 3 ст. 45 ГПК РФ прямо предусмотрено право прокурора вступления в процесс и дачи заключения по следующим делам:

- о выселении;
- о восстановлении на работе;
- возмещении вреда, причинённого жизни и здоровью;
- в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами.

Генеральным прокурором в Приказе от 2 декабря 2003 г. № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» уточнено, что прокуроры, реализуя предоставленные ч. 3 ст. 45 ГПК РФ полномочия, должны считать обязательным участие прокурора в первую очередь при рассмотрении дел о выселении без предоставления другого жилого помещения; о восстановлении на работе в связи с прекращением трудового договора; о возмещении вреда, причинённого жизни и здоровью гражданина при исполнении трудовых и служебных обязанностей, а также в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В иных случаях Генеральный прокурор обязывает подчинённых ему работников прокуратуры РФ вступать в процесс и давать заключения по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причинённого жизни и здоровью, только в тех случаях если истец или ответчик по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может лично

отстаивать в суде свои права и свободы либо спор приобрёл особое общественное значение в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании.

Думается такое сужение обязанностей прокурора является противоречащим ч. 3 ст. 45 ГПК, поскольку норма данной статьи предусматривает не право, а обязанность прокурора вступать в процесс и давать заключение по делам о выселении, восстановлении на работе и о возмещении вреда, причинённого жизни и здоровью. Формулировка ч. 3 ст. 45 носит характер прямого предписания: «Прокурор вступает в процесс и даёт заключение...» по указанным выше категориям дел. Учитывая, что в данном случае речь идёт о важнейших социальных гарантиях граждан, одностороннее сужение прокурорами своих обязанностей представляется недопустимым.

Кроме того, в ГПК РФ и иных Федеральных законах указаны и другие случаи участия прокурора в гражданском процессе для дачи заключения, а именно:

1. Дела об оспаривании нормативных правовых актов (ст. 252 ГПК РФ).

2. Дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ст. 260 ГПК РФ).

3. Дела об усыновлении и отмене усыновления (ст. 125, 140 СК РФ, ст. 273 ГПК РФ).

4. Дела о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим (ст. 278 ГПК РФ).

5. Дела об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами (ст. 284 ГПК РФ).

6. Дела об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (ст. 288 ГПК РФ).

7. Дела о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством (ст. 304 ГПК РФ).

8. Дела о лишении родительских прав и об ограничении родительских прав (ст. 70, 72, 73 СК РФ).

9. Дела об обязательном обследовании и лечении (о госпитализации) больных туберкулёзом (ст. 10 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулёза в Российской Федерации»).

Также предусмотрены и иные случаи дачи прокурором заключений по гражданским делам.

Дача прокурором заключения по гражданскому делу заключается в изложении им обстоятельств рассматриваемого дела, анализе материалов гражданского дела и изложении своей точки зрения о существовании спора и о том, как его надлежит разрешить. С учётом того, что прокурор вступает в гражданский процесс для дачи заключения с целью выполнения возложенных на него функций, мотивация заключения должна содержать сведения о наличии или отсутствии нарушений закона в действиях сторон.

Обе формы участия прокурора в гражданском процессе предполагают наличие у него полного объёма прав лиц, участвующих в деле, предусмотренных ст. 35 ГПК РФ, в том числе обжаловать судебные постановления.

Правом обжалования судебных постановлений обладает, как правило, прокурор, участвующий в деле.

Полномочия прокурора по обжалованию судебных постановлений отличается от аналогичного права других участников процесса только формой: все участники процесса, кроме прокурора, приносят на судебное постановление жалобу, за исключением прокурора, который облечён данным требованием в форму представления.

Так, согласно ст. 320 и ст. 321 ГПК РФ, прокурор, участвовавший в деле, вправе принести апелляционное представление на решение мирового судьи в районный суд через мирового судью, рассматривавшего дело в течение десяти дней со дня принятия соответствующего решения. Рассмотрение судом апелляционного представления производится в общем порядке рассмотрения дела судом апелляционной инстанции, предусмотренном ст. 327 ГПК РФ.

Обжалование определения мирового судьи производится прокурором также в форме представления в общем порядке обжалования, предусмотренном ст. 331- ст. 335 ГПК РФ.

Правом кассационного обжалования (также в форме представления, в данном случае кассационного) не вступивших в законную силу решений судов первой инстанции обладают прокуроры, участвовавшие в рассмотрении соответствующего дела.

Участие в судебном заседании суда кассационной инстанции вправе принимать участие:

– при обжаловании решений районных судов, решений гарнизонных военных судов в Верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, окружном (флотском) военном суде вправе принимать участие как прокурор, участвовавший в рассмотрении дела судом первой инстанции, так и должностное лицо прокуратуры субъектов федерации (приравненных к ним прокуратур) по поручению соответствующего прокурора субъекта федерации (приравненного к

нему прокурора). При рассмотрении в кассационном порядке дел, по котором принимали участие транспортные (природоохранные) прокуроры районного уровня, в суде кассационной инстанции, как правило, принимают участие должностные лица прокуратуры субъекта федерации по месту нахождения суда кассационной инстанции;

– при кассационном обжаловании решений судов субъектов федерации, а также при обжаловании решений Судебной коллегии по гражданским делам в Верховном суде Российской Федерации участие, как правило принимает должностное лицо Генеральной прокуратуры;

– при обжаловании решений военных судов участие в суде кассационной инстанции принимает должностное лицо военной прокуратуры соответствующего уровня.

Правом надзорного обжалования вступивших в законную силу судебных постановлений, за исключением судебных постановлений Президиума Верховного суда РФ, обладает Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместители, которые вправе внести надзорное представление в любой суд надзорной инстанции, а также прокурор субъекта Российской Федерации (приравненные к нему прокуроры), прокуроры военного округа (флота) – в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда.

При этом требования к надзорному представлению, предусмотренные ст. 378 ГПК РФ, ничем не отличаются к требованиям, предъявляемым к надзорной жалобе, подаваемой другими участниками процесса.

Кроме того, согласно ст. 394 ГПК РФ, прокурор, участвовавший в рассмотрении дела, наделён правом приносить представления о пересмотре решений и определений суда по вновь открывшимся обстоятельствам в течение трёх месяцев с момента установления оснований для соответствующего пересмотра.

A PROSECUTOR IN A CIVIL PROCESS

M.A. Stepanov

Tver State University

In this article the author researches the common conditions of the participation of a prosecutor in a civil process, the forms of such participation and the requirements of his suit.

Keywords: *civil process, subjects of a civil process, prosecutor.*

Об авторе:

СТЕПАНОВ Матвей Анатольевич – канд. юр. наук, доцент кафедры гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru.