

УДК 347.963

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ С ЦЕЛЬЮ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ОХРАНЯЕМЫХ ЗАКОНОМ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.В. Ченцов

Тверской государственной университет

Рассматриваются актуальные проблемы, связанные с участием прокурора в гражданском процессе с целью защиты прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации. Автором подробно анализируются особенности процессуального положения прокурора, связанные с участием в данной категории гражданских дел и предлагаются рекомендации по совершенствованию норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих статус прокурора.

Ключевые слова: *Российская Федерация, прокурор, охраняемые законом интересы, гражданский процесс, гражданское процессуальное законодательство*

Формирование социального демократического Федеративного и правового государства требует от прокуратуры Российской Федерации активных действий, направленных на укрепление законности, защиту прав и интересов граждан, юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований. Действующее законодательство (ст. 45 ГПК РФ) устанавливает две формы участия прокурора в гражданском процессе. Это – возбуждение процесса и заключение по делу. Процессуальное положение прокурора, заявившего иск, остается дискуссионным. Этому способствует то обстоятельство, что прокуратура, созданная в России Петром I, подвергалась неоднократному реформированию.

На протяжении первых почти ста пятидесяти лет прокуратура была органом надзора за административной деятельностью местных органов власти. Судебная деятельность прокуратуры «составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, слабое и незначительное на практике»¹.

Судебная реформа 1864 г., наоборот, основной функцией прокуратуры провозгласила судебную деятельность².

Процессуальное положение прокурора было двояким. Он либо вступал в процесс как «примыкающая к истцу сторона», либо как «главная

¹ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. Т.1. С. 359.

² Судебные уставы с изложением рассуждений на коих они основаны. СПб., 1864. Ч. I. С. 178-179.

сторона» состязался с другой стороной. Прокурор действовал в качестве главной стороны, если в процессе предметом спора являлся государственный интерес³.

После революции 1917 г. в ст. 2 ГПК 1923 г. было закреплено правило, в силу которого «прокурор вправе как начать дело, так и вступить в дело в любой стадии процесса, если, по его мнению, этого требует охрана интересов государства или трудящихся масс». Постановлением ЦИК и СНК СССР «Об учреждении Прокуратуры СССР» от 20 июля 1933 г. суд при рассмотрении гражданских и уголовных дел был поставлен под надзор прокуратуры⁴.

Данное обстоятельство не только не разрешило вопроса о процессуальном положении прокурора, заявившего иск в суде, а, наоборот, вызвало широкую научную дискуссию. Особенно это касалось тех гражданских дел, которые рассматривались судами по инициативе прокурора, заявившего иск в интересах государства.

Высказывались различные точки зрения, которые можно классифицировать следующим образом:

1. Прокурор в гражданском процессе занимает положение стороны, так как участвует в разбирательстве дела; предъявляет суду доказательства; добивается признания правильности своих требований⁵.

2. Прокурор в гражданском процессе лишь только в редких случаях, когда предъявляет иски о признании сделок недействительными, действует как сторона⁶.

3. Прокурор в гражданском процессе ставит себя в положение стороны, но не отождествляется с нею⁷.

4. Прокурор в гражданском процессе при предъявлении иска является стороной в процессуальном смысле этого слова, стороной особого рода, наряду с тем, что осуществляет одновременно и функцию надзора за судебной деятельностью⁸.

5. Прокурор в гражданском процессе всегда остается представителем государства⁹. Эта точка зрения обосновывалась тем, что прокурор имеет в деле не гражданско-правовую, а государственную

³ Там же.

⁴ Советская прокуратура: сб. докум. М., 1981. С. 103.

⁵ Абрамов С.Н. Гражданский процесс. М., 1948. С. 127; Полянский Н.А., Строгович М.С., Савицкий В.М., Мельников Н.А. Проблемы судебного права. М., 1983. С. 49-51.

⁶ Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С. 53-54.

⁷ Советское гражданское процессуальное право // под ред. К.С. Юдельсона. М., 1965. С. 111.

⁸ Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права. М., 1970. С. 190-191; Осокина Г.Л. Иск прокурора в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Томск, 1980. С. 14.

⁹ Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1958 г. С. 30-31.

заинтересованность; защищает не свои права и интересы, а других лиц; решение суда по иску прокурора распространяется не на прокурора, а на лицо, в интересах которого было начато дело; органы прокуратуры освобождены от уплаты судебных расходов в доход государства; в отличие от стороны на прокурора не могут быть возложены судом обязанности материально-правового характера¹⁰. Данная точка зрения была подвергнута критике потому, что в науке гражданского процессуального права необходимо различать процессуальное представительство, социальное представительство и представительство на основании Закона о прокуратуре¹¹.

В девяностых годах второго тысячелетия концепция прокурорского надзора подверглась пересмотру¹². Принятый в 1992 г. Закон о Прокуратуре РФ отказался от надзора прокуратуры за законностью рассмотрения дел в судах. В настоящее время прокуроры вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Указанные ограничения не распространяются на заявление прокурора, основанием 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 связанных с ними отношений; о защите семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защите, 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 (ч. I ст. 45 ГПК РФ).

В целях защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц прокурор может обратиться в суд с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов, нарушающих права и свободы граждан и организаций (ч. I ст. 251 ГПК РФ), а также предъявить в суды иски о признании действий продавцов (изготовителей, исполнителей) противоправными в отношении

¹⁰ Лутченко Ю.И. Участие прокурора в суде первой и кассационной инстанции по гражданским делам: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1974. С.9.

¹¹ Гукасян Р.Е., Ченцов Н.В. Некоторые проблемы науки советского гражданского процессуального права на современном этапе // Материально-правовые и процессуальные средства охраны и защиты прав и интересов хозяйствующих субъектов. Калинин, 1987. С. 117-118.

¹² Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С. 100.

неопределенного круга потребителей и прекращении этих действий (ст. 46 Закона РФ «О защите прав потребителей»); о компенсации вреда окружающей среде, причинённого нарушением законодательства в области охраны окружающей среды; об ограничении, приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением природоохранного законодательства (п. 1 ст. 78, ст. 80 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В чём же суть научной дискуссии? В основе её лежит тот факт, что определенный круг гражданских дел в суде, как правило, начинается только по инициативе прокурора. Например, дела, вытекающие из недействительных сделок, совершенных с целью, противной основам правопорядка или основам нравственности (ст. 169 ГК РФ).

Процессуальное положение прокурора по этим делам имеет следующие особенности:

- 1) такие дела в судах возбуждаются прокурором;
- 2) ему предоставлено право по этой категории дел собирать доказательства, подтверждающие незаконность сделки, подтверждающие её ничтожность;
- 3) предметом судебного разбирательства по этим делам является правоотношение, субъектами которого являются Российская Федерация и участники противозаконной сделки в области гражданских правоотношений;
- 4) на стороне истца к участию в процессе не привлекаются конкретные физические и юридические лица.

Указанные обстоятельства дают основание ещё раз поставить вопрос, не является ли прокурор по этим делам стороной?

Представляется, что, обращаясь в суд с заявлением о признании сделки, совершенной с целью, противной основам правопорядка или основам нравственности, прокурор является представителем Российской Федерации. Институт представительства по этой категории дел имеет материально-правовой фундамент, он возникает на основании соответствующих материально-правовых отношений. Такая особая связь материально-правовых и процессуальных элементов отмечается отечественными и зарубежными процессуалистами, по мнению которых, ряд институтов гражданского судопроизводства зиждется на материально-правовых фактических составах, институтах или усложнениях гражданских отношений¹³ и регламентируется не

¹³ Сталев Ж.С. Материальное право и формы его защиты // Вопросы развития и защиты прав граждан. Калинин, 1977. С. 19-20.

диспозитивными, а императивными предписаниями, содержащимися в материальном и процессуальном законодательстве¹⁴.

Основанием участия прокурора по защите интересов Российской Федерации служит прямое предписание закона. Целью его участия в деле является не юридическая помощь представляемой Российской Федерации, а защита в суде её субъективных прав и охраняемых законом интересов. Поэтому право на обращение в суд с заявлением в интересах Российской Федерации у прокурора возникает и существует при отсутствии у него права на иск в материальном смысле, что подтверждает независимость существования друг от друга права на предъявления иска и права на иск как различных субъективных прав¹⁵.

Сразу же отметим, что понятие права на иск в процессуальной теории относится к числу наиболее сложных и довольно запутанных процессуальных понятий. Представляется обоснованным понятие права на иск употреблять в материально-правовом смысле, а в гражданско-процессуальном говорить о праве на предъявление иска. Поэтому право на иск имеет лишь сама Российская Федерация. Прокурор же имеет право на предъявление иска в её интересах. Данная постановка вопроса уточняет материально-правовую и процессуально-правовую заинтересованность. В материально-правовом смысле заинтересованным лицом является Российская Федерация, а процессуально-правовая заинтересованность присуща прокурору. Смысл участия прокурора в гражданских правоотношениях подобного типа сводится к тому, что он действует не от своего имени, а от имени России.

Российская Федерация имеет право на судебную защиту своих субъективных прав и охраняемых законом интересов, прокурор же наделён только правом на обращение в суд за судебной защитой путём подачи заявления в интересах Российской Федерации. Данная деятельность прокурора подразделяется на две стадии – служебную и процессуальную.

Служебная деятельность прокурора, осуществляемая не в гражданско-процессуальной форме, заключается в выявлении и фиксации нарушения субъективных прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации. Процессуальная деятельность начинается с реализации прокурором права на обращение в суд. Эта деятельность специфична. Она носит как бы представительский характер, хотя здесь нет тех определённых признаков

¹⁴ Кострова Н.М. Законные представители как участники гражданского судопроизводства // Сов. государство и право. 1987. № 5. С. 89; Ильинская И.М., Лесническая Л.Ф. Судебное представительство в гражданском процессе. М., 1964, Козлов А.Ф. Судебный представитель как субъект гражданского процессуального права. Саратов., 1982.

¹⁵ Гуревич М.А. Право на иск: учеб. пособие. М., 1978. С. 35-36.

представительства, закреплённых в гл. 5 ГПК РФ. Вместе с тем прокурор находится в таком правоотношении с Российской Федерацией, которое позволяет реализовать ей право на судебную защиту. Следовательно, в гражданско-правовом смысле прокурор в процессе в интересах Российской Федерации своими действиями способствует созданию права на определенное имущество.

Одновременно следует констатировать, что эта деятельность прокурора не соответствует смыслу законодательного закрепления представительства в суде. Проблема в том, что целью института судебного представительства является оказание помощи гражданам и юридическим лицам в защите их прав, но не Российской Федерации (гл. 5 ГПК РФ). С другой стороны, закон вообще не допускает процессуального представительства прокурора ни в интересах граждан, ни в интересах юридических лиц, за исключением интересов прокуратуры как юридического лица или законного представителя (ст. 51 ГПК РФ). Такое решение вопроса законодательством, как мы видим, не охватывает всех общественных отношений. Выходом из создавшегося положения явилось бы внесение дополнений в гл. 5 Гражданского процессуального кодекса, в которой следовало бы предусмотреть возможность Российской Федерации вести свои дела в суде через прокурора (представителя).

Уместным становится вопрос: когда возникает у прокурора право на предъявление иска в интересах Российской Федерации? Такое право у него возникает с момента нарушения субъективного права или охраняемого законом интереса Российской Федерации. Практически же может случиться так, что прокурору об этом станет известно лишь по истечении сроков исковой давности.

Отказ Российской Федерации в праве на защиту её субъективных прав и охраняемых интересов из-за пропуска срока исковой давности с позиции действия основных начал гражданского законодательства – беспрепятственного осуществления гражданских прав и обеспечения восстановления нарушенного права (ст. 1 ГК РФ) – является нарушением разумности и справедливости имущественного оборота (п. 2 ст. 6 ГК РФ). Поэтому целесообразно в гл. 12 ГК РФ закрепить положение о возможности в этих случаях восстановления срока исковой давности.

Воспользовавшись предоставленным ему правом возбудить в суде гражданское дело по защите субъективных прав и охраняемых интересов Российской Федерации, прокурор в будущем может по различным причинам отказаться от дальнейшей процессуальной деятельности. Практически это воплотится в отказ прокурора от заявления в интересах Российской Федерации.

Каковы же последствия отказа прокурора от своего заявления? Во-первых, необходимо признать, что отказ прокурора в этих случаях

для суда не является обязательным. Во-вторых, что следует из предыдущего, суд может принять отказ, а может и не принять его. В случаях непринятия отказа прокурора от заявления суд должен рассмотреть дело по существу, вынести решение и тем самым ликвидировать материально-правовой спор между Российской Федерацией и другими участниками спора.

Принятие судом отказа прокурора от заявления, по мнению ряда авторов, влечет наступление тех же последствий, которые имеют место в случае отказа истца от иска¹⁶.

Однако следует заметить, что такое решение не совпадает со смыслом правовой нормы, изложенной в п. 3 ст. 173 ГПК РФ, которая устанавливает основание для прекращения дела в случае отказа истца от иска. Поскольку прокурор не является истцом, представляется целесообразным соответствующее дополнение в п. 3 ст. 173 ГПК РФ в следующей редакции: «При отказе истца или прокурора от иска и принятии его судом или утверждении мирового соглашения сторон суд выносит определение, которым одновременно прекращается производство по делу. В определении суда должны быть указаны условия утверждаемого мирового соглашения сторон. При признании ответчиком иска и принятии его судом принимается решение об удовлетворении заявленных истцом и прокурором требований».

Иногда при рассмотрении гражданских дел по искам прокурора об изъятии имущества в казну Российской Федерации отказ истца от иска трактуется так широко, что, по существу, выходит за рамки распорядительных действий сторон. В частности, такая ситуация возникает в случае выявления в судебном заседании того обстоятельства, что ответчиком до рассмотрения дела в суде имущество уже возвращено. В некоторых случаях суды прекращают производство по таким делам на том основании, что истец отказывался от иска.

Прекращение дела по п. 3 ст. 173 ГПК в случаях добровольного исполнения ответчиком своего долга является произвольным расширением оснований для прекращения производства по делу, поскольку в этих случаях нет отказа истца от иска. В этих случаях должно быть отказано в иске¹⁷.

Рассмотрение заявления прокурора судом в интересах Российской Федерации обусловлено поведением ответчика. В случаях полного признания иска ликвидируется спор с государством, в случаях

¹⁶ Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С. 105.

¹⁷ Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. М., 1989. С. 104; Щеглов В.Н. Вопросы окончания гражданского дела без вынесения судебного решения // Тр. Томск. ун-та. 1965. Т. 159. С. 107; Клейман А. Прекращение производства по гражданскому делу // Сов. юстиция. 1967. № 2. С. 18.

частичного признания рассмотрение дела продолжается до вынесения решения, относящегося к части иска, не признанной ответчиком. Признавая иск полностью, ответчик соглашается с материально-правовым притязанием и теми юридическими фактами, на которые ссылается прокурор в своём заявлении.

При частичном признании иска ответчик не оспаривает основание иска, но возражает против размера материального притязания. При полном признании ответчиком иска субъективная сторона спора ликвидируется, поэтому стороны готовы сами разрешить гражданско-правовой спор путём заключения мирового соглашения. В гражданской процессуальной литературе высказано и иное мнение. В частности, традиционным является взгляд на мировое соглашение как акт взаимных уступок сторон.¹⁸

Возражая против такого понимания мирового соглашения, следует иметь в виду, что взаимные уступки сторон – это побочный результат мирового соглашения, процессуальный эффект, сопутствующий в некоторых случаях мировым соглашениям, но не обязательный его элемент. Цель мирового соглашения – разрешение спора на основании волеизъявления самих спорящих сторон¹⁹. Из этого следует, что и в тех случаях, когда ответчик признает заявленный иск в интересах Российской Федерации в полном объёме, возможно заключение мирового соглашения. Иначе, если следовать пониманию мирового соглашения как результату взаимных уступок сторон, Российская Федерация должна отказаться от определенной части своего имущества в пользу ответчика, что невозможно, поскольку оно подлежит взысканию в полном объёме. Таким образом, сущность мирового соглашения по искам в интересах Российской Федерации может быть только как распоряжение процессуальными правами. Они могли бы быть только как акты процессуального права, однако на практике таких мировых соглашений не найдено.

Вступление прокурора в начатый процесс для дачи заключения по делу возможно в случаях, прямо предусмотренных законом. В отличие от ГПК РСФСР по ГПК РФ прокурор не может по своей инициативе вступить в дело в любой стадии процесса по любому гражданскому делу. Он вправе участвовать и давать заключения только по ряду дел, предусмотренных в ч. 3 ст. 45 ГПК и другими федеральными законами. К таким делам относятся дела о выселении, дела о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, дела, связанные с нормоконтролем, избирательные дела, а также ряд дел особого производства, включая дела об усыновлении (удочерении) ребенка, о признании гражданина безвестно

¹⁸ Пушкар Е.Г. Конституционное право на судебную защиту. Львов 1982 г. С.90-91.

¹⁹ Гукасян Р.Е. Указ. соч. С. 132-133, 145.

отсутствующим или объявлении гражданина умершим, об ограничении дееспособности гражданина, признании гражданина недееспособным, ограничении или лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами, об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным, о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством. Помимо Гражданского процессуального кодекса участие прокурора по отдельным категориям дел предусмотрено и другими федеральными законами. Так, в соответствии со ст. 70 Семейного кодекса обязательно участие прокурора по делам о лишении родительских прав (п. 4 ст. 73 СК), об отмене усыновления (п. 2 ст. 140 СК), о восстановлении в родительских правах (п. 2 ст. 72 СК).

Следует иметь в виду и то обстоятельство, что по действующему законодательству суд лишен возможности по собственной инициативе привлекать прокурора к участию в деле для дачи заключения по делу.

Право на привлечение к участию в процессе сохранилось у суда применительно к государственным органам и органам местного самоуправления (ч. 2 ст. 47 ГПК РФ).

Возникает вопрос о том, до какого момента прокурор вправе вступить в процесс для дачи заключения по делу, в котором защищаются права или охраняемые законом интересы Российской Федерации? ГПК РСФСР 1964 г. не содержал каких-либо ограничений на этот счет. В п. 3 ст. 35 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено право прокурора вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. Представляется, что эта норма закона о прокуратуре на основании ст. 4 Федерального закона РФ «О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» должна применяться в части, не противоречащей ГПК РФ.

В действующем ГПК указания на возможность прокурора вступить в дело в любой стадии не содержится, поэтому прокурор может вступить в процесс по делу о защите субъективных прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации для дачи заключения на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, а также на стадии судебного разбирательства, т.е. до окончания рассмотрения дела по существу.

Список литературы

1. Абрамов С.Н. Гражданский процесс. М., 1948.
2. Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970.

3. Гукасян Р.Е., Ченцов Н.В. Некоторые проблемы науки советского гражданского процессуального права на современном этапе // Материально-правовые и процессуальные средства охраны и защиты прав и интересов хозяйствующих субъектов. Калинин, 1987.
4. Гуревич М.А. Право на иск: учеб. пособие. М., 1978.
5. Ильинская И.М. Лесницкая Л.Ф. Судебное представительство в гражданском процессе. М., 1964.
6. Клейман А. Прекращение производства по гражданскому делу // Сов. юстиция. 1967. № 2.
7. Козлов А.Ф. Судебный представитель как субъект гражданского процессуального права. Саратов. 1982.
8. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992.
9. Кострова Н.М. Законные представители как участники гражданского судопроизводства // Сов. государство и право. 1987. № 5.
10. Лутченко Ю.И. Участие прокурора в суде первой и кассационной инстанции по гражданским делам: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1974.
11. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. Т.1.
12. Осокина Г.Л. Иск прокурора в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Томск. 1980.
13. Полянский Н.А., Строгович М.С., Савицкий В.М., Мельников Н.А., Проблемы судебного права. М., 1983.
14. Пушкар Е.Г. Конституционное право на судебную защиту. Львов 1982.
15. Советское гражданское процессуальное право // под ред. К.С. Юдельсона. М., 1965.
16. Советская прокуратура: сб. докум. М., 1981.
17. Сталев Ж.С. Материальное право и формы его защиты // Вопросы развития и защиты прав граждан. Калинин, 1977. С. 19-20.
18. Судебные уставы с изложением рассуждений на коих они основаны. СПб., 1864. Ч I.
19. Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1958.
20. Ченцов Н.В. Проблемы защиты государственных интересов в гражданском судопроизводстве. М., 1989.
21. Щеглов В.Н. Вопросы окончания гражданского дела без вынесения судебного решения // Тр. Томск. ун-та. 1965. Т. 159. С. 107

22. Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права. М. 1970.

**PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR IN CIVIL
PROCESS FOR THE PURPOSE OF PROTECTION OF THE
RIGHTS AND INTERESTS PROTECTED BY THE LAW
RUSSIAN FEDERATION**

N.V. Chentcov

Tver State University

The article discusses topical issues related to the participation of the prosecutor in the civil proceedings in order to protect the rights and legitimate interests of the Russian Federation. The author analyzes in detail the features of the procedural provisions of the prosecutor, associated with participation in the category of civil cases and makes recommendations to improve the rules of civil procedure law governing the status of the prosecutor.

Keywords: *Russian Federation, prosecutor, legally protected interests, civil procedure, civil procedure law.*

Об авторе:

ЧЕНЦОВ Николай Васильевич – д-р юр. наук, профессор кафедры гражданского права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru.