

УДК 347.963

ЧАСТНЫЙ ВЗГЛЯД НА РОЛЬ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ, ИЛИ «ОГРАНИЧЕННАЯ ДЕЕСПОСОБНОСТЬ» ПРОКУРОРА В СОВРЕМЕННОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

А. И. Туманов

Филиал Тверского государственного университета в г. Ржеве

Статья посвящена роли и месту прокурора в современном гражданском процессе. Автор анализирует целесообразность некоторых процессуальных ограничений прав прокурора в гражданском судопроизводстве в свете проводимой объединительной судебной реформы.

Ключевые слова: прокурор, сильное государство, принципы права, защита прав и свобод, процессуальные ограничения, формы участия в процессе

Более чем 20-летний опыт становления и развития демократической России даёт право исследователям сделать некие предварительные выводы о роли и месте различных институтов государства в правовой, политической и экономической системе страны.

Непредвзятый взгляд свидетельствует, что начальный или, по определению одного из разработчиков судебной реформы, «романтический»¹ этап становления судебной системы исходил из либерального убеждения, что государство должно максимально дистанцироваться от многих сфер общественной жизни, в т.ч. и от судебной власти.

Более того, предопределённость такого развития государственно-правовой системы некоторыми авторами обосновывалась теорией «двух тактов»: сначала государство «уходит», обеспечивая нужный «прирост свободы» (демократизация общественно-политических отношений, либеральные экономические реформы и пр.), а затем «возвращается» для того, чтобы устранить возникшие перекосы и провалы демократии и рынка².

Если по поводу неизбежности «первого такта» сложно, но можно спорить, потому что «прирост свободы» в нашей стране по факту произошёл (хотя плоды рыночной вольницы мы пожинаем до сего времени, в то время как пример Китая предлагает иную версию развития), то относительно «второго такта», или «возвращения» государства на своё

¹ Пашин С.А. Преобразование судебной системы России на романтическом этапе судебной реформы // Портал «История новой России», 2010. [http: www.ru-90.ru/node/1204](http://www.ru-90.ru/node/1204)

² См.: Яник А.А. История современной России: Истоки и уроки последней российской модернизации (1985 – 1999). М.: Фонд современной истории: Изд-во Моск. ун-та, 2012. С. 219 – 221.

«законное место», можно, во-первых, согласиться с «неизбежностью провалов», а во-вторых, просто вспомнить о библейской истине о «времени разбрасывать камни и времени собирать их».

Действительно, сейчас приходит некоторое отрезвляющее понимание, что в условиях обвального и жёсткого перехода к рыночной экономике такие фундаментальные ценности, как права и свободы человека, без стабилизирующей роли государства ставятся под угрозу.

Здесь очень нелишне услышать голос самих россиян, т.е. собственно тех, ради кого по Конституции РФ (ст. 7) и образовывалось наше демократическое социальное государство – Россия.

По мнению директора Института социологии РАН, академика РАН Михаила Горшкова, «у россиян вообще доминирует особая модель взаимоотношений личности и государства, в качестве отправной точки в которой выступает общность, а не личность... Легитимно для россиян будет только такое государство, которое соблюдает интересы народа... Сегодня почти 60% респондентов убеждены, что **государство должно всегда отстаивать интересы народа** перед интересами отдельной личности... На основании множества опросов можно сказать, что ключевыми ценностями для граждан России являются справедливость, равенство не доходов, а стартовых шансов и возможностей, **сильное государство, способное заботиться о гражданах страны** (выделено нами – *А.Т.*)»³. Не удивительно, что глас народа здесь в точности следует за духом и буквой Основного закона страны, в ст. 2 которого провозглашается **обязанность** государства защищать права и свободы человека и гражданина.

Таким образом, предыдущий негативный опыт рыночной свободы, а также общественное мнение диктуют необходимость расставания с либеральными представлениями о минимальном присутствии государства в особо чувствительных сферах общественной жизни и возвращения соответствующих институтов на своё законное, «сердцевинное» место.

Заметную роль в судебной защите прав и свобод граждан, а также интересов Российской Федерации, её субъектов и муниципальных образований всегда играл и играет такой государственный орган, как прокуратура.

Наиболее устойчивым, с набором самых широких полномочий, было положение прокурора в советском гражданском процессе (ст. 41 ГПК РСФСР).

В последние десятилетия фигура прокурора в гражданском процессе пережила свою эволюцию, в которой чувствовала себя на перво-

³ Горшков М. Центр тяжести // Литературная газета. 2014. № 15.

начальном этапе «накопления капиталов» не совсем «уютно». Да и до сих пор не только в научных спорах, но и на законодательном поле роль прокурора, а в особенности его **процессуальная правосубъектность**, подвергалась таким разнонаправленным изменениям, как, пожалуй, ни одного участника гражданского процесса.

На «революционном» этапе формирования российской судебной системы само участие прокурора в гражданском процессе разработчиками судебной реформы ставилось чуть ли не под сомнение, так как якобы противоречило принципу диспозитивности, в соответствии с которым права гражданина принадлежат только ему и прокурор не вправе их защищать, даже по его просьбе⁴, что не могло не отразиться и на первоначальных редакциях ст. 45 ГПК РФ.

С течением времени, когда фантомные страхи перед государством стали проходить, пришло осознание, что в период становления рыночного государства и гражданского общества **искусственное ограничение роли прокурора** как авторитетной правозащитной структуры в гражданском процессе в реальной жизни привело к многочисленным и, увы, так и не получившим судебной защиты нарушениям прав и свобод отдельных граждан России, а также к потерям государственной собственности.

Действующая редакция ст. 45 ГПК РФ в части объёма прав прокурора **более адекватно** отражает современные способы защиты прав и свобод человека, состояние законности в стране, зрелость гражданского общества и т.д. Эта правовая позиция отчасти соответствует и Закону РФ «О прокуратуре РФ», в частности ст. 27, 35, которые **обязывают прокурора** реагировать на любые нарушения прав гражданина и, где это необходимо, защищать их в судебном порядке. При этом в ст. 45 ГПК сделана попытка найти **разумный баланс** между правом гражданина свободно распоряжаться своими правами (принцип диспозитивности) и конституционной обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ) обеспечивать своими институтами защиту этих прав.

Вместе с тем остаются, на наш взгляд, противоречащие основным принципам гражданского процесса и предназначению прокуратуры как правозащитного органа обременения для доступа прокурора к участию в судебном разбирательстве, о которых мы скажем ниже.

В зависимости от основания вступления в процесс в ст. 45 ГПК РФ предусмотрены **две формы** участия прокурора в рассмотрении гражданских дел:

- прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределённого круга лиц или

⁴ См., напр.: Клеандров М.И. Арбитражный процесс: учебник. М.: Юрист, 2003. С. 141.

интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

- прокурор вступает в процесс и даёт заключение с целью обеспечения максимальной законности при рассмотрении определённых категорий дел, предусмотренных законом.

Говоря о **первой форме** участия прокурора, необходимо иметь в виду несколько моментов:

- часть 2 ст. 45 ГПК наделяет прокурора, с одной стороны, **всеми** процессуальными правами и обязанностями стороны-истца. Именно поэтому в литературе такое положение и получило устойчивое определение – «процессуальный истец». При этом, в отличие от истца, прокурор лишён права заключать мировое соглашение и освобождается от уплаты госпошлины.

Здесь необходимо учитывать, что, обращаясь в суд за защитой прав других лиц, прокурор не может иметь своего субъективного, «личного» интереса в исходе дела, за исключением редких случаев, когда он, как представитель ведомства, может обращаться в суд как материальный истец, отстаивая своё нарушенное право (например, по делам о взыскании ущерба, причинённого источником повышенной опасности, и др.). Во всех иных случаях прокурор, не являясь стороной в процессе, заинтересован в решении двойной задачи – **восстановить законность и защитить нарушенное чужое право**.

При этом известно, что процессуальные возможности прокурора в возникновении и развитии судебного разбирательства не могут быть адекватными возможностям истца. Они ограничены требованиями ч. 2 ст. 45 ГПК, где говорится, что отказ прокурора от поддержания заявленного иска автоматически не прекращает судебное разбирательство, если лицо, интересы которого защищал прокурор, не откажется от иска. И наоборот, если истец откажется от иска, то суд прекращает дело независимо от воли прокурора-заявителя при условии, что это не противоречит закону и не нарушает права и законные интересы других лиц.

С другой стороны, необходимо вернуться к тем необоснованным, на наш взгляд, ограничениям, о которых упоминалось выше.

Сам термин «ограничение» применительно к процессуальной правосубъектности прокурора содержится в тексте ч. 1 ст. 45 ГПК. Закон ввёл такие ограничения для прокурора в возможностях защищать гражданина «только в случаях, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд». Не обсуждая саму правовую неопределённость названных критериев, полагаем, что никакого ограничительного перечня для одного из участников процесса не должно быть, иначе это входит в противоречие с принципом **доступности**, который открывает

доступ к правосудию любого «заинтересованного лица» (ст. 3 ГПК), и принципом **равенства**, который устанавливает равные процессуальные возможности для «всех организаций независимо от их организационно-правовой формы» (ст. 6 ГПК). Это противоречит также, если угодно, имманентной сущности прокуратуры, которая **обязана** реагировать на любое ущемление прав и свобод и принимать все предусмотренные законом меры, в том числе и судебной защиты, независимо от чьей-либо воли и каких-либо ограничений. Иначе говоря, **между нарушением закона и прокурором не должно быть никаких барьеров, препятствующих восстановлению правовой справедливости**. Здесь в полной мере должен работать принцип **независимости** прокурора, закреплённый в ст. 4 Закона о прокуратуре РФ, а связывать инициативу прокурора по устранению правонарушений с чьей-либо иной волей представляется необоснованным допущением.

Собственно говоря, этой же точки зрения придерживались и некоторые авторы, которые, оценивая предложения об ограничении участия прокурора в период разработки Концепции судебной правовой реформы, указывали: «Право на судебную защиту не подлежит никаким ограничениям... Представляется, что в современных условиях, когда государство не может обеспечить реализацию конституционного положения о праве каждого на получение квалифицированной юридической помощи, в предусмотренных законом случаях, бесплатно, ограничение участия прокурора, осуществляющего, по существу, правозащитную функцию в гражданском судопроизводстве, преждевременно»⁵.

Далее, указанные ограничения проявляются и в дополнительных требованиях к форме заявления прокурора в защиту прав перечисленных в ч. 1 ст. 45 ГПК субъектов, несоблюдение которой может повлечь неблагоприятные процессуальные последствия, а именно оставление заявления без движения (ч. 1 ст. 136 ГПК).

Почему-то, в отличие от истцов и их представителей, в соответствии с ч. 3 ст. 131 ГПК, выступая в защиту интересов России, субъектов РФ, муниципальных образований или неопределённого круга лиц, прокурор **обязан** в заявлении указать: в чём конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный акт, предусматривающий способы защиты этих интересов. А в случае обращения в защиту прав отдельного гражданина в заявлении прокурор **обязан** обосновать невозможность предъявления иска самим гражданином или указать, что гражданин сам обратился к прокурору за судебной защитой. Иначе говоря, прямой и

⁵ Гражданское процессуальное право: учебник / под ред. М.С. Шакарян. М.: ТК Велби: Проспект, 2004. С. 33, 93.

понятный алгоритм действий по судебной защите нарушенного права для всех иных «заинтересованных лиц» для прокурора опять-таки обставляется различными надуманными законодательными усложнениями, зачастую трудно исполнимыми. В самом деле, а как можно прокурору выяснить интерес у каждого (!?) из неопределённого круга лиц, чтобы защитить их права в суде? Да и предварительного согласия (просьбы) заинтересованных лиц на предъявление подобного иска не требуется, поскольку их круг заранее определить невозможно. И почему такие особые требования к форме предъявлены законодателем только к прокурору, но, например, не к таким же (по статусу) носителям государственного интереса в случаях, предусмотренных ст. 46 ГПК РФ?

Конечно, эти завышенные начальные требования к форме прокурорского заявления некоторым образом мобилизуют профессиональные качества прокурора и предполагают у него более тщательную подготовку не только к процедуре подачи заявления, но и непосредственно к участию в судебном разбирательстве. Недаром в приказе Генпрокурора РФ от 02.11.2003 г. № 51 обращается внимание всех прокуроров на строгое соблюдение требований ст. 56 ГПК, в соответствии с которой каждая сторона должна доказывать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений, что требует от прокурора исчерпывающей полноты доказательств, отвечающих критериям относимости и допустимости.

Однако не вполне понятна внутренняя юридическая логика в настороженном отношении законодателя (то бишь государства) к прокурору (опять-таки к государству) в гражданском процессе.

Здесь усматривается, как ни странно, какое-то внутреннее ментальное недоверие одновременно к двум институтам власти – суду и прокурору (что, конечно же, представляется абсурдным!). Можно предположить, что разработчики ст. 45, 131 ГПК не верят в независимость суда настолько, что само присутствие прокурора в судебном разбирательстве, по их мнению, пугает участников процесса и способно сильно травмировать волю судьи к принятию справедливого и законного решения (почему, по этой логике, не пугает суд возможность участия неограниченного числа высокопрофессиональных адвокатов в деле?).

С другой стороны, дополнительные формальные требования к прокурору (по сравнению с другими участниками процесса), видимо, предполагают какие-то основания подозревать прокурора в злоупотреблении своим положением при осуществлении правозащитной деятельности в суде в случае, если бы эти надуманные барьеры были бы сняты. Здесь тогда нужна убедительная статистика злоупотреблений прокурорской властью, которой, впрочем, нигде не приводится из-за её отсутствия.

Не исключено, кстати, что громоздкая, да к тому же страдающая правовой неопределённостью, редакция ч. 1 ст. 45 ГПК вызвана как раз «внутренними метаниями» разработчиков, продиктованными не здравым смыслом, а скорее политической целесообразностью.

Вторая форма участия прокурора в гражданском судопроизводстве, предусмотренная ч. 3 ст. 45 ГПК, предполагает **вступление в процесс, не им инициированный**. Здесь также необходимо принимать во внимание некоторые современные правовые реалии:

- решение о том, вступать или не вступать в процесс, полностью зависит от воли прокурора. Даже по определённому законом перечню социально значимых категорий дел, по которым прокурор может вступить в процесс, его фактическое отсутствие не является для суда препятствием в рассмотрении и разрешении дела;

- законодатель установил **довольно широкий** перечень категорий дел, по которым прокурор может участвовать в разбирательстве: о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причинённого жизни или здоровью (ч. 3 ст. 45 ГПК), об оспаривании нормативных правовых актов (ст. 252 ГПК), о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (ст. 260.1 ГПК), о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении (ст. 261.3 ГПК), об административном надзоре (ст. 261.7 ГПК), об усыновлении и отмене усыновления (ст. 273 ГПК), о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим (ст. 278 ГПК), об ограничении дееспособности, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами (ст. 284 ГПК), об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (ст. 288 ГПК), о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством (ст. 304 ГПК), о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав (ст. 70, 72, 73 СК), об обязательном обследовании и лечении больных туберкулёзом (ст. 10 ФЗ от 18.06.2001 г. № 77 «О предупреждении распространения туберкулёза в РФ»);

- следует также учитывать, что, вступая в процесс, прокурор **не является** стороной разбирательства, его участие преследует цель, не связанную интересом ни с одной из сторон и напрямую вытекающую из его полномочий – **соблюдение законности**. Заключение прокурора носит для суда **рекомендательный** характер. Поэтому Генеральный прокурор своим приказом от 02.11.2003 г. № 51 обязал подчинённых ему прокуроров строго осознавать **социальную значимость** перечис-

ленных в законе категорий дел, быть беспристрастными к лицам, участвующим в деле, позиция прокурора должна быть мотивирована и основана на нормах материального и процессуального права, чётко выражена по всем заявленным требованиям и продиктована внутренним убеждением.

Эта форма участия прокурора в процессе также подвергалась радикальной критике. Так, зам. председателя Верховного Суда РФ В.М. Жуйков по данному поводу высказался довольно определённо: «Участие прокурора в деле, начатом другими лицами, становится бессмысленным»⁶.

В то же время другие учёные-правоведы не ставят под сомнение необходимость вступления прокурора в рассмотрение определённых категорий дел, полагая, что «в условиях усиления действия принципа состязательности сторон вступление прокурора в процесс для дачи заключения по социально значимым делам способствует обеспечению полного, всестороннего и объективного исследования судом обстоятельств дела, правильному разрешению спора»⁷. А правовая необходимость вступления прокурора в гражданский процесс более точно продекларирована в «родственной» ст. 52 АПК РФ – «обеспечение законности».

Сама форма заключения, которое даёт прокурор по завершении «рассмотрения дела по существу», нормами действующего ГПК **не установлена** и на практике ограничивается устным выступлением с фиксированием в протоколе судебного заседания, что, однако, не исключает и письменного приобщения такого заключения к материалам дела.

В отличие от ГПК РСФСР 1964 г. действующее процессуальное законодательство устанавливает, что прокурор, не участвующий в суде первой инстанции, не может обжаловать вынесенное постановление по делу, даже если обнаружит, что данный вердикт вынесен незаконно и необоснованно.

С учётом вышеизложенного возникает вопрос: следует ли вносить изменения в редакцию действующих статей Гражданского процессуального кодекса РФ, в том числе и регулирующих участие прокурора в гражданском судопроизводстве? Представляется, что такие изменения неизбежны уже потому, что по инициативе Президента Российской Федерации В. В. Путина реализуется на практике курс на объединение Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Такое объе-

⁶ Жуйков В.М. Реализация конституционного права на судебную защиту. М., 1996. С. 23.

⁷ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. М.: Юрайт, 2013. С. 872.

динение, по мнению главы государства, позволит обеспечить **единые подходы** к разрешению споров с участием как граждан, так и организаций, а также споров с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Данная стратегия, на наш взгляд, предполагает в перспективе устранение процессуальных различий в двух «родственных» по духу законах – ГПК РФ и АПК РФ, вплоть до принятия единого процессуального кодекса. Ведь сложно, если вообще возможно, выработать единые подходы при разных правилах игры. Желательно, чтобы в новой объединительной стратегии судебной реформы процессуальная фигура прокурора заняла бы присущее ей достойное место наравне с другими участниками процесса.

В этой связи в качестве изменений в процессуальное положение прокурора хотелось бы предложить законодателю **изъять** из ст. 45 ГПК РФ такую форму участия, как вступление в процесс, прокурором не инициированный, для дачи заключения по делу. Следует согласиться с вышеприведённым мнением по данному вопросу В. М. Жуйкова и признать, со своей стороны, что эта форма участия носит, скорее всего, инерционные следы предыдущих надзорных функций прокурора, которые в современной судебной системе недопустимы. В случаях, когда стороны полностью реализовывают своё диспозитивное право на судебное разбирательство, ни они, ни тем более суд **не нуждаются в дополнительном, хотя и авторитетном «оценщике»**. Предложенные изменения следует, на наш взгляд, совместить со снятием дополнительных процессуальных ограничений, сковывающих правозащитную инициативу прокурора по защите нарушенного права. Представляется разумным аналогичные изменения внести и в Арбитражный кодекс России.

Список литературы

1. Горшков М. Центр тяжести // Литературная газета. 2014. № 15.
2. Гражданское процессуальное право: учебник / под ред. М.С. Шакарян. М.: ТК Велби: Проспект, 2004.
3. Жуйков В.М. Реализация конституционного права на судебную защиту. М., 1996.
4. Клеандров М.И. Арбитражный процесс: учебник. М.: Юрист, 2003.
5. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. М.: Изд-во Юрайт, 2013.
6. Пашин С.А. Преобразование судебной системы России на романтическом этапе судебной реформы // Портал «История новой России», 2010. <http://www.ru-90.ru/node/1204>
7. Яник А.А. История современной России: Истоки и уроки последней российской модернизации (1985 – 1999). М.: Фонд современной истории, Изд-во Моск. ун-та, 2012.

PRIVATE VIEW OF THE ROLE OF THE PROSECUTOR CIVIL PROCEEDINGS OR «PARTIALLY CAPABLE» PROSECUTOR IN MODERN CIVIL PROCESS

A. I. Tumanov

Branch of Tver State University in Rzhev

Article focuses on the role and place of the public prosecutor in the modern civil process. The author analyzes the appropriateness of certain procedural restrictions on the rights of the prosecutor in civil proceedings in the light of the unifying judicial reform.

Keywords: prosecutor, a strong state, principles of law, the protection of rights and freedoms, procedural constraints forms of participation in the process.

Об авторе

ТУМАНОВ Александр Иванович – почетный работник прокуратуры РФ, кандидат философских наук, доцент кафедры правовых дисциплин филиала Тверского государственного университета (172386, Тверская область, г. Ржев, Заводское шоссе, д. 14), e-mail: tvgurzhev@mail.ru.

Туманов А.И. Частный взгляд на роль прокурора в гражданском судопроизводстве, или «ограниченная дееспособность» прокурора в современном гражданском процессе // Вестн. ТвГУ. Сер. «Право». 2014. № 3. С.206–215.