

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

(наименование кафедры)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

гражданско-правовой

(направленность (профиль)/специализация)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Участие прокурора в гражданском процессе

Студент

Дятлова Олеся Олеговна

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Уколова Татьяна Николаевна

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой канд. юрид. наук, доцент, А.Н. Федорова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

Аннотация

Предмет настоящей работы составляют взгляды ученых-правоведов на проблему участия прокурора в гражданском процессе, нормативная база, которая регулирует данный институт, гражданско-процессуальные и другие нормы, судебная практика по применению норм, которые регулируют участие прокурора в гражданском процессе.

Актуальность темы исследования определяется тем, что вопрос о статусе прокурора в гражданском процессе является наиболее дискуссионным в науке гражданско-процессуального права. Этот вопрос был поднят еще при разработке нового Гражданско-процессуального кодекса РФ, но при этом он еще до сих пор является открытым и малоизученным. Законодательство развивается и поэтому необходимо теоретическое осмысление данных новелл.

Цель данной работы - исследование правовой природы участия прокурора в рамках гражданского процесса, а также предложение направлений по совершенствованию правового регулирования данного процессуального института.

Достижению поставленной цели способствует решение следующих задач:

- изучить развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе;
- рассмотреть основание, цель и формы участия прокурора в гражданском процессе;
- рассмотреть участие прокурора в гражданском процессе по законодательству зарубежных стран;

Методологической основой работы послужили общенаучные методы, такие как: дедукция, индукция, анализ, синтез. Помимо этого, автором применены диалектический, комплексный, метод системного анализа, правового моделирования и прочие методы. Всего использовано 71 источник. Объем работы составил 59 страниц.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ	7
1.1 Развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе.....	7
1.2 Основания и цель участия прокурора в гражданском процессе.....	15
1.3 Участие прокурора в гражданском процессе по законодательству зарубежных стран.....	23
2 ФОРМЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ	28
2.1 Инициативная форма участия прокурора в гражданском процессе	28
2.2 Участие прокурора в гражданском процессе для дачи заключения	39
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	48
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ	52

ВВЕДЕНИЕ

Нормативно-правовая база о прокуратуре стремительно развивается и претерпевает значительные изменения. Они характеризуются смещением внимания в деятельности прокуратуры в сторону защиты прав и свобод граждан, сужением вмешательства в частно-правовую сферу.

Принятие Гражданского процессуального кодекса РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ¹ в условиях рыночной экономики стало важной вехой в развитии российского законодательства. После того, как был принят этот кодифицированный акт гражданского законодательства, началось формирование практики применения его норм физическими и юридическим лицами. Гражданско-процессуальный кодекс РФ стал предметом для научного изучения и толкования.

В результате проведённого анализа практики применения различных положений Гражданского процессуального кодекса РФ, многие представители науки и правоприменители в данной сфере пришли к выводу о том, что в последнем имеются противоречащие друг другу положения, часть из содержащихся в нём дефиниций до настоящего момента вызывают дискуссии, отсутствует однозначность и единая практика их применения. В полной мере всё обозначенные проблемы относятся и к институту участия прокурора в гражданском процессе. Важнейшим фактором эффективности применения гражданского процессуального законодательства является его чёткость. Поэтому сегодня наука гражданского процессуального права должна стремиться к всестороннему подходу к анализу нормативно-правовых актов, которые относятся к участию прокурора в гражданском процессе.

Актуальность темы исследования определяется тем, что вопрос о статусе прокурора в гражданском процессе является наиболее дискуссионным в науке гражданско-процессуального права. Этот вопрос был поднят еще при

¹См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

разработке нового Гражданско-процессуального кодекса РФ, но при этом он еще до сих пор является открытым и малоизученным. Законодательство развивается и поэтому необходимо теоретическое осмысление данных новелл. Но вопрос стоит не только в кардинальных изменениях положения прокурора, но и в полемике, относительно роли и значимости прокурора в гражданском процессе. Мнения бытуют очень разные: от необходимости уменьшения роли прокурора, до сохранения его действующего правового положения, а некоторых случаях, даже до расширения круга его полномочий.

Тема участия прокурора в гражданском процессе в последнее время часто вызывает интерес в научном обществе. Существует достаточно много исследовательских трудов и монографий, среди которых можно отметить исследования И.Д. Алиевой, В.Н. Аргунова, В.Г. Бессарабова, А.А. Власова, Н.А. Чечиной, Е.В. Васьковского и многих других ученых, которые касались данной проблемы. Кроме того, данная проблема поднимается в диссертационных исследованиях и в научных трудах другого рода. В первую очередь это связано с постоянным развитием и реформированием процессуального законодательства. Однако, несмотря на обилие научной литературы по данной проблематике, в ней существует немало слабо разработанных или совсем незатронутых вопросов и аспектов. Это объясняется сложностью и многогранностью темы.

Цель данной работы - исследование правовой природы участия прокурора в рамках гражданского процесса, а также разработка собственных предложений по дальнейшим направлениям совершенствования правового регулирования данного процессуального института.

Достижению поставленной цели способствует решение следующих задач:

- осуществить историко-правовой анализ развития отечественного законодательства об участии прокурора в гражданском процессе;
- установить и охарактеризовать основания и цель участия прокурора в гражданском процессе;

- осуществить сравнительно-правовое исследование участия прокурора в гражданском процессе по законодательству зарубежных стран;
- проанализировать инициативную форму участия прокурора в гражданском процессе;
- охарактеризовать участие прокурора в гражданском судопроизводстве в целях дачи заключения;
- на основании проведённого исследования, изученной и проанализированной судебной практики, сформулировать собственные выводы и предложения по совершенствованию законодательства.

Объектом данной работы являются отношения, складывающиеся в связи с участием прокурора в гражданском процессе как субъекта гражданско-процессуальных отношений.

Предмет настоящей работы составляют взгляды ученых-правоведов на проблему участия прокурора в гражданском процессе, нормативная база, которая регулирует данный институт, гражданско-процессуальные и другие нормы, судебная практика по применению норм, которые регулируют участие прокурора в гражданском процессе.

Методологической основой исследования являются общенаучные методы такие как: индукция, дедукция, аналогия и частно-научные методы: сравнительно-правовой, формально логический, статистический и другие.

Нормативной базой исследования является: Конституция Российской Федерации, гражданское, гражданско-процессуальное законодательство Российской Федерации, федеральные законы, иные правовые нормы и документы юридического характера, связанные с темой настоящей работы.

Результаты проведённого исследования и новые теоретические подходы могут быть использованы в процессе анализа общих положений об участии прокурора в гражданском процессе. Практическая значимость исследования определяется также предложениями, направленными на совершенствование гражданского законодательства Российской Федерации

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

1.1 Развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе

В данном параграфе нами будет рассмотрена история развития отечественного законодательства регулирующего основания и порядок участия прокурора в судах при рассмотрении гражданских дел.

Рассматривая вопрос о целесообразности проведения именно историко-правового анализа, укажем на давно существующую дискуссию относительно роли и места прокурора в гражданском процессе, о целесообразности наделения последнего «широкими» полномочиями, или, наоборот, сужения его полномочий. В частности, высказывается мнение о том, что важность и необходимость наделения прокурора широким кругом полномочий в гражданском процессе всегда была обусловлена не только необходимостью защиты общественных интересов, но и экономико-социальной незащищённостью отдельных слоёв населения, низкой правовой культурой и правосознанием широких слоёв населения, что, в своей совокупности, в значительной степени уменьшает уровень защищённости прав и свобод последних¹. В связи с этим, целесообразным представляется выяснение роли и места прокурора в гражданском процессе России за весь период его развития, то есть проведения историко-правового исследования.

Исследователи истории зарождения и развития органов прокуратуры в России, в частности В.Р. Аликов, выделяют следующие основные периоды (этапы) развития правового регулирования участия прокурора в гражданском судопроизводстве: дореформенная прокуратура (1722 - 1864 года); пореформенная прокуратура (1864 - 1917 года); советская прокуратура (1922 -

¹См.: Рожков А.Ю. Необходимость и целесообразность участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе // Вестник ВИ МВД России. 2014. № 2. С. 57.

1991 г.)¹. Кроме обозначенных, представляется необходимым выделить и «современный» период развития концепции участия прокурора в гражданском процессе.

Далее рассмотрим указанный В.Р. Аликовым «дореформенный» период развития прокурорского участия в судебном процессе. Так, Н.Н. Гедиева и Е.С. Диденко отмечают, что в 1722 году Пётр I издал указ, которым утвердил образование нового на тот момент для государства органа, главной целью которого являлось осуществление надзора за деятельностью всех государственных чиновников. При этом, участие прокурора в рассмотрении судебных дел носило второстепенный ограниченный характер, что, в свою очередь, не отменяет ценность и значимость обозначенного исторического события. В частности, прокурор наделялся полномочиями по участию в качестве истца по специальным категориям дел (связанным с государственным бюджетом «казной»), с предоставлением интересов общества, церкви, в целях защиты и реализации прав и свобод недееспособных (сумасшедших) и других, кто не мог самостоятельно их реализовать или защитить². Данные полномочия были закреплены Указом от 17 апреля 1722 года «О хранении прав гражданских», суть которого заключалась в возложении на прокуратуру также и функций по защите прав и интересов государства³. Стоит отметить, что дополнительность (но не второстепенность) функции участия прокуратуры в гражданском судопроизводстве характерна для правового статуса прокурора и на современном этапе.

В последствии, как указывает С.М. Казанцев, в 1727 году по политическим мотивам, которые были связаны со вступлением Российской Империи в эпоху «дворцовых» переворотов и защитой чиновничьей аристократией своих «корпоративных» интересов, прокуратура была

¹См.: Аликов В.Р. Развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе России XVIII - XX веков: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. М., 2001 С. 12 – 13.

²См.: Гедиева И.Н., Диденко Е.С. Проблемы, связанные с участием прокурора в гражданском процессе // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 2. С. 74 – 76.

³См.: Указ Петра I. 18 января 1722 г. Российское законодательство X-XX веков. М., 1986. Т. 4. С. 172.

упразднена¹. Однако, отсутствие прокуратуры в системе органов государственной власти империи длилось недолго и было восстановлено в 1730 году указом Анны Иоанновны². В последствии, в 1733 году система органов прокуратуры получила своё дальнейшее развитие: были утверждены должности губернских прокуроров по административно-территориальному принципу³ взамен принципа закрепления прокурора за надворными судами⁴.

Отметим, что характерной чертой статуса прокурора того периода, было наделение его полномочиями по «корректировке» судебных решений, при этом, право на инициирование судебного процесса отсутствовало.

Следующим этапом эволюции законодательства о прокуратуре является утверждение (формирование) «Свода законов Российской империи» 1832 года⁵: прокурорам было предоставлено право (и соответствующая обязанность) участвовать в рассмотрении дел судами с участием казны, общества, государства и давать по ним заключения в рамках компетенции. Как отмечает Е.А. Борисова, основной причиной расширения надзорной функции прокурора в судебных процессах являлось кадровое состояние судей Российской империи в тот исторический «момент». В частности, должность судьи была выборная, отсутствовал образовательный ценз для последних, современник даже отмечал низкий интеллектуальный и моральный уровень судей того времени⁶.

Подводя промежуточные итоги, отметим, что в рассмотренный исторический период прокурор был наделён широкими полномочиями по надзору за осуществлением правосудия, правом опротестовывать принятые судебные решения, надзору за правильным применением сроков и порядка отправления правосудия. Таким образом, сначала прокурор не был участником

¹См.: Казанцев С. М. Прокуратура Российской империи: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 17.

²См.: Быть при Сенате генерал и обер-прокурорам, а при коллегиях и в других судебных местах - прокурорам и действовать по данной им должности: Манифест Анны Иоанновны от 2 октября 1730 г. ПСЗ Т. № 5625. URL: <https://lawbook.online/istoriya-prava/ukaz-imperatritysi-annyi-ioannovnyi-oktyabrya-26414.html> (дата обращения 24.02.2019 года)

³См.: О должности прокурора: указ Анны Иоанновны 3 сентября 1733 г. ПСЗ. Т. VI. № 6475 (утратил силу). URL: <http://base.garant.ru/55005134/> (дата обращения – 24.02.2019 года)

⁴См.: Казанцев С. М. Указ. соч. С. 19.

⁵См.: Свод законов Российской империи / Интернет-сайт «Полное собрание законов Российской империи». URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/content.html(дата обращения 24.02.2019 года).

⁶ Борисова Е. А. Общая характеристика гражданского судопроизводства по Своду законов Российской империи // Законодательство. 2004. № 11. С. 83-93.

процесса, не обращался с заявлениями в суд и не вступал в процесс для дачи заключений. Как надзорный орган он мог только проверять и опротестовать незаконные акты судов. При этом, у последнего отсутствовали полномочия по самостоятельному на своё собственное усмотрение инициированию начала судебного процесса.

В последствии, в 1864 году была осуществлена судебная реформа, одним из положений которой стала корректировка надзорной деятельности прокурора в судебных процессах. В частности, был ограничен круг дел, по которым в дело вступал прокурор (осуществлялся надзор и выдавались заключения). С одной стороны, как указывает Ю.В. Корулина, это влекло за собой положительный эффект, так как сосредоточение внимание прокурора на отдельных наиболее важных направлениях надзора позволяло осуществлять его более качественней и более системным. Это были дела с так называемым «государственным интересом», к которым относились всё те же казённые дела и дела по защите тех слоёв населения, которые в этом нуждаются более всего (малолетние и несовершеннолетние не имеющие опекунов, защита прав и интересов малоимущих, установление «законности» рождения и прочие дела)¹. В таком состоянии институт участия прокурора в гражданском судопроизводстве, с незначительными изменениями, сохранился до 1917 года. В последствии, по известным причинам он был в значительной степени реформирован и видоизменён.

В частности, А.С. Зольников указывает, что следующим после дореволюционного периода, существенным историческим этапом, является принятие Положения о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 года и Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1923 года². Названные нормативно-правовые акты наделяли прокурора полномочиями как по

¹См.: Корулина Ю.В. Участие прокурора в гражданском процессе: социальное предназначение и полномочия: науч.-метод. пособие. М., 2012. С. 19 – 21.

²Зольников А.З. Правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве российского государства (XVIII-XXI вв.): историко-теоретическое исследование: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Казань, 2016. С. 21.

инициированию производства по гражданскому делу, так и по вступлению в сам судебный процесс¹.

Далее необходимо отметить важное событие по вопросам участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Так, в 1936 году состоялось первое Всесоюзное совещание судей и прокуратуры по вопросам отправления правосудия по гражданским делам. Результатом собрания стала совместная резолюция, которая, среди прочего, определяла перечень дел, в которых участие прокурора признавалось обязательным. К таким делам относились следующие: крупный материальный интерес государства; участие в деле стороны, нуждающейся в особой заботе от государства; наличие в деле обстоятельств, которые служили основанием для уголовного преследования; особое политическое значение дела; принципиально важный характер правильного разрешения дела².

Подводя промежуточные итоги, отметим, что гражданско-процессуальное законодательство РСФСР в первой половине 20 века существенно увеличивало значимость прокурора в рассмотрении гражданских дел. Среди основных составляющих правового статуса в данном направлении необходимо выделить следующие полномочия: право инициировать начало судебного процесса (право на подачу заявления (иска) в суд), право вступить в производство по делу на любой из стадий; право опротестовать, по мнению прокурора, незаконные и необоснованные решения судов. Категории дел, по которым прокуроры наделялись соответствующими полномочиями, не были выделены конкретно, однако существовали критерии, выработанные законодательно и правоприменительной практикой, которые, по сути, сводились к наличию государственного и общественного интереса, необходимости защиты прав и законных интересов нуждающихся в этом лиц (не имеющих возможности сделать это самостоятельно), наличии обстоятельств, выясняемых в ходе

¹См.: Положение о прокурорском надзоре: постановление ВЦИК от 28.05.1922 года (утратил силу в связи с Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 25.01.1928 года) // СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424; Гражданский процессуальный Кодекс РСФСР: постановление ВЦИК от 10.07.1923 (ред. от 31.01.1958) (утратил силу) // СУ РСФСР. 1923. № 46 – 47. Ст. 478.

²См.: Зольников А.З. Указ. соч. С. 21.

судебного гражданского процесса, указывающих на возможное наличие признаков уголовного преступления.

Впоследствии 11.06.1964 года, был принят Гражданский процессуальный кодекс РСФСР¹ (далее – ГПК РСФСР). А.Ю. Томило, характеризуя основные положения о роли прокурора в гражданском процессе согласно данного кодекса, указывал на то, что был закреплён исчерпывающий перечень форм участия прокурора в гражданском процессе, к которым относились: подача заявления в защиту государственный, общественных интересов и интересов граждан, случаи обязательного участия прокурора были определены в ГПК РФ и являлись исчерпывающими, при этом, за прокурором было сохранено право (возможность) вступить, при необходимости, в любой судебный процесс². А.С. Зольников также указывает на то, что основной процессуальной формой участия прокурора в гражданском процессе являлось дача «заклучения о необходимости охраны интересов общества и государства или прав граждан»³. Кроме того, учёный обращает внимание на наличие у прокуроров полномочий по проведению анализа деятельности суда по процессам в которых принимал участия прокурор в части совершаемых ошибок и нарушений, результаты которого подлежали доведению до Министра юстиции. Таким образом, осуществлялась внепроцессуальная «ведомственная» корректировка деятельности судебной системы⁴.

Характеризуя указанный период развития законодательства об участии прокурора в гражданском процессе, необходимо отметить наличие у последнего широкого объёма полномочий, которые не только обязывали его принимать участие в отдельных категориях гражданских дел, но и предоставляли право вступать в любой другой процесс в целях защиты государственных и общественных интересов, интересов незащищённых слоёв населения. Кроме того, прокурору были предоставлены значительные

¹См.: Гражданский процессуальный кодекс РСФСР: утв. ВС РСФСР 11.06.1964 (Утратил силу с 1 июля 2003 года в связи с принятием ФЗ от 14.11.2002 № 137-ФЗ) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

²См.: Томилов А.Ю. К вопросу о роли прокурора в гражданском процессе // Вестник ЧелГУ. 2011. № 4. С. 45.

³Зольников А.З. Указ. соч. С. 22.

⁴Там же. С. 22.

полномочия по общему надзору за деятельностью судов, которые позволяли оказывать непосредственное воздействие и корректировать общее направление судебной правоприменительной практики. Данное правовое положение прокурора в части участия в гражданском процессе, с определённой «натяжкой», сравнимо с периодом в дореволюционной России в середине 19 века, когда в руках одного министра были сосредоточены вопросы организации судебной власти и прокурорского надзора одновременно.

С вхождением России в современный период, полномочия прокуратуры были в значительной степени сужены. В частности, был принят ФЗ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре»¹ (далее – ФЗ О прокуратуре), которым у прокуроров оставались лишь полномочия по участию в судебном процессе в целях дачи заключения и полномочия по предъявлению гражданского иска в определённых случаях (ч. 4 ст. 27, ст. 35 ФЗ О прокуратуре). Таким образом, полномочия по надзору за судебной властью фактически были упразднены, в том числе ведомственное не процессуальное информирование.

В последствии, данные полномочия нашли своё отображение в Гражданском процессуальном кодексе РФ 2002 года. Среди учёных отмечается, что в первоначальной редакции ст. 45 ГПК РФ, которая регулировала участие прокурора в гражданском процессе содержался определённые недоработки, которые в значительной степени затрудняли и уменьшали эффективность деятельности прокурора по защите прав и законных интересов граждан, которые в 2009 году были решены внесением изменений². Более подробней вопрос оснований для участия прокурора в гражданском судопроизводстве будет рассмотрен в следующем параграфе.

Подводя итоги написания данного параграфа, отметим, что зарождение прокуратуры в России связано с изданными в 1722 году указами Петра I. Необходимость образования принципиально нового для государства органа

¹ См.: О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² См.: О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2009 № 43-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 14. Ст. 1578.

заклучалась в важности и актуальности осуществления надзора от имени государства (государя) за деятельностью чиновников, обеспечение защиты государственных и общественных интересов. В дальнейшем, до середины 19 века, статус прокуратуры, её полномочия, система и структура значительно изменялись. Были периоды, когда прокуратура упразднялась в угоду многочисленной чиновничьей бюрократии.

В целом к середине 19 века в Российской империи сформировалась устойчивая иерархическая система прокуроров, которыми обеспечивался надзор государства за деятельностью судебной системы всех уровней, активная защита прав, свобод и законных интересов граждан, интересов государства и общества в целом. Тогда же была сформирована законодательная практика определения категорий дел с обязательным привлечением для участия в них прокурора для дачи своего заключения.

Гражданско-процессуальное законодательство РСФСР в первой половине 20 века существенно увеличивало значимость прокурора в рассмотрении гражданских дел. Характеризуя период развития законодательства об участии прокурора в гражданском процессе, который начался после принятия ГПК РСФСР 1961 года, необходимо отметить наличие у последнего широкого объёма полномочий, которые не только обязывали его принимать участие в отдельных категориях гражданских дел, но и предоставляли право вступать в любой другой процесс в целях защиты государственных и общественных интересов, интересов незащищённых слоёв населения. Данное правовое положение прокурора в части участия в гражданском процессе, с определённой «натяжкой» сравнимо с периодом в дореволюционной России в середине 19 века, когда в руках одного министра были сосредоточены вопросы организации судебной власти и прокурорского надзора одновременно.

С принятием ФЗ О прокуратуре и ГПК РФ 2002 года, по сути, был завершён этап судебной реформы, которая существенно ограничила круг полномочий прокурора в судебных процессах (в том числе, в гражданском). В качестве главного «методологического» основания для уменьшения роли

прокурора в процессе, были использованы принципы состязательности и равноправия сторон. На прокурора была возложена обязанность, каждый раз при обращении в суд, обосновывать невозможность реализации данного права самим гражданином, что, во многих случаях, приводило к отказу судами в принятии таких жалоб и заявлений к рассмотрению. Изменениями 2009 года внесёнными в ГПК РФ, такие препятствия, в своём большинстве, были устранены.

1.2 Основания и цель участия прокурора в гражданском процессе

В соответствии с ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, «прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований»¹. Таким образом, можно сделать закономерный вывод о том, что «объектами» прокурорской защиты в рамках гражданского судопроизводства являются: 1) «права, свободы и законные интересы», носителями которых являются граждане или неопределённый круг лиц; 2) интересы РФ, интересы субъекта РФ, интересы муниципального образования.

В свою очередь, для обращения в защиту интересов указанных публичных образований прокурором, не требуется каких-либо дополнительных условий, кроме собственно возникновения такой необходимости. Что же касается обращения в интересах граждан, то в данном случае необходимо соблюдение определённых условий.

Отметим, что в судебной практике и в науке содержание термина «интересы» РФ, субъекта РФ и муниципального образования вызывает определённые дискуссии. В качестве примера обращения прокурором с исковым заявлением в защиту интересов РФ, можно указать на дело, рассмотренное в кассационной инстанции, а именно, спор между прокурором и

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

частным нотариусом о лишении последнего права заниматься нотариальной деятельностью. Суд первой инстанции и суд апелляционной инстанции отказали прокурору в удовлетворении требований, поскольку последний требовал лишить статуса частного нотариуса, что не было признано интересом государства. Верховный суд РФ указал, что данное понимание является неверным, поскольку даже частная нотариальная деятельность носит публично-правовой характер и осуществляется последним от имени РФ, а значит, лишение такого нотариуса права заниматься его деятельностью в случаях нарушения последним требований закона, относится к интересу государства¹. Данное обстоятельство также указывает на невозможность определения точного содержания рассматриваемого понятия.

В качестве примера общественного интереса (интереса неопределённого круга лиц) можно указать на п. 20 Постановления Пленума ВС РФ от 28.06.2012 № 17, согласно которого, прокурор может обратиться в суд с иском в защиту неопределённого круга лиц². Таким образом, интерес неопределённого круга лиц может быть связан с возможностью массового нарушения прав потребителей одним производителем или субъектом оказания услуг и т.п. При этом, на момент обращения прокурора в защиту прав неопределённого круга лиц, наступление последствий в виде реального причинения ущерба правам и свободам последних, не является обязательным, достаточно и самого факта нарушения прав, свобод и законных интересов, которое потенциально может повлечь за собой определённые общественно-опасные последствия.

Далее рассмотрим существующие в науке подходы к определению общественного интереса. Так существует понимание общественного интереса как потребность в достижении единой для всех цели – которая является

¹См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2018): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2018 года. URL.: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314991&dst=100299&date=25.02.2019> (дата обращения 25.02.2019 года); Определение Верховного Суда РФ от 23.07.2018 № 20-КГП18-3. URL.: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&№=548672&dst=4294967295&date=25.02.2019> (дата обращения 25.02.2019 года).

²См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 9.

всеобщим благом государственно-организованного общества в целом»¹. Таким образом, можно предположить о том, что интерес субъекта РФ и муниципального образования – это та же потребность, что и указана выше, однако существующая в рамках соответствующей территории субъекта или муниципального образования относительно проживающей там совокупности граждан.

Далее отметим, что М.Н. Марченко, характеризуя публичную власть, отмечает, что она является «предметно-институциональным воплощением, реализацией объективных общественных потребностей в государстве, призванной действовать в интересах общества»². Другой учёный, Н.Г. Меркин классифицирует государственный интерес на «непосредственный (при противоречии законодательства субъектов федеральному) и опосредованный (где защищаются интересы государственных учреждений, предприятий, акционерных обществ со значительной долей госимущества)»³.

Подводя промежуточный итог анализа указанных выше подходов, можно сделать вывод о том, что его сущность категории «интерес» составляют общественные отношения, реализуемые государственными/муниципальными органами, государственными учреждениями, предприятиями, акционерными обществами со значительной долей госимущества, направленные на удовлетворение потребностей человека и гражданина в рамках соответствующих институционально-организованных обществ.

Также рассмотрим вопрос о возможности (допустимости) рассмотрения гражданского дела или принятия судом решения без участия в заседании прокурора, который, в силу закона, является обязательным участником такого дела. Так, в науке существует мнение о том, что такая практика сама по себе «не препятствующая судебному разбирательству, однако естественно отрицательно сказывающаяся на всесторонности и полноте такого

¹См.: Маслакова Н.Ю. Государственный интерес // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2008. № 18 (118). С. 14.

²Цит. по: Гелиева И.Н., Диденко Е.С. Проблемы, связанные с участием прокурора в гражданском процессе // Общество: политика, экономика, право. 2017. №2. С. 74 – 76.

³Ярошенко Т.В. Актуальные вопросы участия прокурора в гражданском процессе // Вестник БФУ им. И. Канта. 2008. № 9. С. 52.

разбирательства»¹. Для решения данной проблемы О.А. Бахарева, О.В. Николайченко и Т.М. Цепкова предлагают исключить предусмотренное в ч. 3 ст. 45 ГПК РФ правило, согласно которого неявка в судебное заседание прокурора, который был оповещён о дате и времени судебного заседания своевременно и надлежащим образом, не препятствует проведению такого заседания². Как представляется, с данным предложением, можно согласиться, однако, в связи с этим существует реальная возможность в значительной мере усложнить гражданский процесс, когда органы прокуратуры не будут справляться с возросшей на последние нагрузки, будет иметь место систематическая неявка прокуроров в судебные заседания, гражданский процесс будет существенно усложняться и затягиваться. В связи с этим, считаем необходимым установить правило, согласно которого судебное разбирательство, в проведении которого должен принимать участие прокурор, может быть проведено без его участия только в связи с поступлением от последнего соответствующего заявления.

Подходя к логическому завершению проведенного анализа, отметим, что участие прокурора в гражданском процессе имеет своим назначением реализацию законности и достижение справедливости, не нарушает принцип состязательности и равноправия сторон, а обеспечивает его. Здесь прослеживается ориентация на отыскание истины по гражданскому делу, отвечающей интересам большинства людей³. Однако для повышения эффективности защиты прокурором частных и публичных интересов, считаем необходимым дать в ГПК РФ легальное определение понятиям «интерес РФ», «интерес субъектов РФ», «интерес муниципальных образований», а также закрепить право суда по собственной инициативе, в особых случаях,

¹См.: Бахарева О.А., Николайченко О.В., Цепкова Т.М. Заключение прокурора в гражданском судопроизводстве: правовая сущность и юридическое значение // *Universum: экономика и юриспруденция*. 2015. Вып. 4 (15). URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/2030> (дата обращения: 25.02.2019 года).

² Там же.

³Гелиева И.Н., Диденко Е.С. Проблемы, связанные с участием прокурора в гражданском процессе // *Общество: политика, экономика, право*. 2017. №2. С. 75.

привлекать в процесс прокурора и корреспондирующую обязанность последнего участвовать в таком процессе¹.

Так, в соответствии с той же ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, дополнительным основанием для подачи заявления в интересах гражданина является невозможность самостоятельного обращения в суд за защитой своих прав, свобод и законных интересов в силу неудовлетворительного состояния здоровья, возраста, недееспособности, или в силу других причин, которые могут быть признаны уважительными. Данное законодательное положение «автоматически» возлагало на прокурора при обращении в суд обязанность доказать такую «невозможность». Как показывает практика, довольно часто прокуроры получали отказы судов в принятии жалоб к производству (в связи с неполучением доказательств невозможности граждан обратиться за защитой своих прав самостоятельно).

Вместе с тем, как ранее уже указывалось, ФЗ от 05.04.2009 года № 43-ФЗ², данное правило было скорректировано путём установления закрытого перечня исключений, когда прокурору не требуется обоснования невозможности лицом самостоятельно защитить свои права. К таким случаям закон относит наличие обращения гражданина к прокурору о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в следующих случаях: в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства; в сфере социальной защиты, включая социальное обеспечение; в сфере обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; в сфере охраны здоровья, включая медицинскую помощь; в сфере обеспечения права на благоприятную окружающую среду; в сфере образования.

Таким образом, выше приведён перечень «приоритетных» для защиты сфер общественной жизни, в которых прокурор освобождён от обязанности

¹ Там же.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 14. Ст. 1578.

доказывание обстоятельств неспособности лица самостоятельно защищать свои права.

Также укажем на следующий немаловажный, по нашему мнению, момент. Под термином «заявление в защиту прав, свобод и законных интересов» следует понимать, как собственно исковое заявление, так и заявление о выдаче приказа (когда требование является бесспорным). Данный вывод поддерживается и судебной практикой (п. 2 Постановление Пленума ВС РФ от 27.12.2016 № 62¹).

При этом, ч. 2 ст. 45 ГПК РФ установлено, что прокурор, подавший иск в защиту интересов субъектов и публичных образований, указанных в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, имеет возможность пользоваться всеми правами истца, кроме права на заключения мирового соглашения и обязанности по уплате расходов, связанных с ведением дела в суде. Также, прокурору предоставлено и право на отказ от поданного иска, однако в таком случае, уже начатое рассмотрение гражданско-правового спора, продолжается. При этом, лицо, в интересах которого прокурор подал иск, или его законный представитель, имеют право также отказаться от иска. В свою очередь, в такой ситуации суду предписывается проверить, не нарушает ли отказ истца от иска законные права и интересы других лиц и, если таких нарушений не установлено, только тогда рассмотрение спора будет прекращено.

Комментируя вышеуказанные положения закона, отметим, что, в случае отказа и прокурора, и истца от иска, рассмотрение которого было инициировано прокурором, на суд фактически возложены обязанности проконтролировать, соблюдаются ли при этом права и законные интересы третьих лиц и только тогда «утвердить» прекращение производства. Таким образом, законодателем установлена система правовых гарантий, что начатое в целях защиты интересов «слабого» судебное разбирательство не будет прекращено в противоречие интересам такого лица или других потенциально

¹См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2.

ущемляемых лиц. Кроме того, обращает на себя внимание, что из содержания ч. 2 ст. 45 ГПК РФ, не представляется возможным, с полной достоверностью, установить предоставлено ли право прокурору отказаться от иска, заявленного в интересах публично-правовых образований (РФ, субъект РФ, муниципальное образование).

Кроме того, как уже неоднократно указывалось, ГПК РФ предусматривает категории дел, по которым участие прокурора является обязательным (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ). Целью привлечения прокурора в таких случаях является получение от последнего заключения.

К ним относятся следующие категории дел: дела о выселении; дела о восстановлении на работе (п. 51 Постановлением Пленумов ВС РФ и ВАС РФ 29.05.2014 № 8 к данной категории дел также отнесены дела о восстановлении военнослужащих на службе¹); дела о возмещении вреда, причинённого жизни и здоровью; другие случаи, предусмотренные ГПК РФ.

В результате проведённого анализа ГПК РФ, к таким «другим» случаям, относятся следующие: заявление о возвращении ребёнка или об осуществлении права доступа к нему (ст. 244.15 ГПК РФ); дела о признании лица безвестно отсутствующим или умершим (ст. 278 ГПК РФ); дела об усыновлении (ст. 273 ГПК РФ); дела об эмансипации (об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным) (ст. 288 ГПК РФ); дела об ограничении дееспособности, о признании гражданина недееспособным, о лишении несовершеннолетнего права распоряжаться своими доходами (ст. 284 ГПК РФ); решение вопроса о принудительном направлении лица в отношении которого рассматривается вопрос о признании его недееспособным, для производства судебно-психиатрической экспертизы (ст. 283 ГПК РФ); другие случаи, предусмотренные федеральным законодательством. В результате проведённого анализа федерального законодательства, установлены следующие случаи, обязательного участия прокурора в гражданском судопроизводстве:

¹См.: О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2014 № 8 (ред. от 28.06.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.

- заявление прокурора в суд о защите трудовых прав и свобод лица, если решение комиссии по трудовым спорам не соответствует трудовому законодательству и иным актам, содержащим нормы трудового права (данное полномочие предусмотрено ст. 391 ТК РФ¹РФ. Данное основание не следует ассоциировать только с делами о восстановлении на работе указанных в качестве исключения в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, поскольку сфера защиты трудовых прав и свобод довольно обширна (например, значительную категорию споров составляют споры о выплате заработной платы и т.п.); право требования в судебном порядке о признании брака недействительным (ст. 28 СК РФ)²; участие в делах о лишении родительских прав (ч. 1 ст. 70 СК РФ); обязательное участие в делах о восстановлении родительских прав (ч. 2 ст. 72 СК РФ) (данное основание может дублировать предусмотренное ст. 244.15 ГПК РФ категорию дел о возвращении ребёнка); дела об ограничении родительских прав (ч. 4 ст. 73 СК РФ); дела об усыновлении детей (ч. 1 ст. 15 СК РФ); дела об отмене усыновления ребёнка (ч. 2 ст. 140 СК РФ); дела о принудительной госпитализации лица, больного туберкулёзом (ФЗ от 18.06.2001 № 77-ФЗ³); дела о помещении несовершеннолетнего в учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (ст. 28 ФЗ от 24.06.1999 № 120-ФЗ⁴); госпитализация лица, нуждающегося в психиатрической помощи в принудительном порядке (ст. 34 Закона РФ от 02.07.1992 N 3185-1⁵); участие в делах об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в порядке, предусмотренном ФЗ от 26.11.1996 № 138-ФЗ⁶.

Подводя итоги написания данного параграфа, отметим, что перечень дел, по которым прокурор, в соответствии, с действующим законодательством,

¹См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

²См.: Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

³См.: О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации: федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 26. Ст. 2581.

⁴См.: Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

⁵См.: О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. от 19.07.2018) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

⁶См.: Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

наделён полномочиями по вступлению в гражданский процесс, очень разнообразен и обширен. При этом, каждое из направлений (сфера трудовых прав, сфера прав несовершеннолетних, защита прав потребителей и т.п.) обладает своей спецификой, что указывает на необходимость наличия у прокурора соответствующих познаний и практического опыта в разрешении споров соответствующей категории. Кроме собственно наличия полномочий, для осуществления надзора в соответствующей сфере, для его эффективности и действенности необходимо наличие соответствующих навыков и умений, профессионализм, доскональное знание норм материального права, регулирующих соответствующий круг общественных отношений, процессуальных тонкостей соответствующей формы гражданского процесса. Данное обстоятельство обуславливает необходимость обобщения судебной практики по различным направлениям участия прокурора в гражданском судопроизводстве, выявления существующих недостатков, разработка рекомендаций по её совершенствованию, что и будет сделано в последующих структурных подразделах данной работы.

1.3 Участие прокурора в гражданском процессе по законодательству зарубежных стран

Раскрывая вопрос об участии прокурора в гражданском процессе по законодательству зарубежных стран, отметим, что в каждой из рассмотренных нами зарубежных правовых системах, фигура прокурора непременно присутствует в модели государственного устройства, его функции и роль имеют как общие, так и отличительные черты в зависимости от историко-культурных особенностей развития каждого из государства, их принадлежности к определённой правовой семье.

Для начала, рассмотрим примеры таких государства как США (англосаксонская правовая семья) и Франции (романо-германская правовая семья). Как отмечается в учебном пособии под редакцией А.Г. Давтян, прокуратура как

государственный орган, а прокурор как должностное лицо, в его современном понимании, появился во Франции в XIV веке. Целью появления прокурора являлась представительство и защита интересов монарха обладающего абсолютной властью¹.

Что же касается современной правовой системы Франции, то отмечается, что прокуратура в ней имеет двойственный статус: одновременно находится в подчинении министерства юстиции и судебной системы (состоят при судах общей юрисдикции). При апелляционных судах находятся генеральные прокуроры, которые надзирают за правильностью применения законов, в случае необходимости, могут опротестовывать и обжаловать судебные решения.

Главным основанием для участия прокурора в судебном гражданском процессе во Франции является необходимость защиты общественного интереса. Также, прокурор наделён полномочиями по обжалованию (отмене) принудительного помещения лица на лечение в связи с психиатрическим заболеванием, защиты имущества последних (недееспособных или ограниченно дееспособных)².

Среди прочего, прокурор наделён полномочиями по истребованию и предоставлению доказательств, что делает последнего активного участника доказывания и состязательного процесса.

К категориям дел, по которым участие прокурора является обязательным относятся: рассмотрение дел о гражданстве; защита прав несовершеннолетнего; объявление умершим или безвестно отсутствующим³.

Далее рассмотрим правовой статус прокуроров в гражданском судопроизводстве США. В первую очередь, отметим, что система органов прокуратуры США тесно связана с их федеративным устройством. Так, США являясь федерацией, состоит из 50-ти штатов и одного федерального округа

¹См.: Гражданский процесс зарубежных стран: учебное пособие / Под ред. А.Г. Давтян. М.: ТК Велби, Изд. «Проспект», 2011. С 218

²Гражданский процесс зарубежных стран: учебное пособие / Под ред. А.Г. Давтян. М.: ТК Велби, Изд. «Проспект», 2011. С 218

³См: Здрок О.Н. Гражданский процесс зарубежных стран. Курс лекций: Учебное пособие. – Мн., 2004. С. 98-100.

Колумбия, являются президентской республикой. В связи с этим, президент наделён широкими полномочиями по формированию кадрового состава судебной системы и системы прокуратуры, которая в США именуется атторнейской службой – системой органов и должностных лиц, в которых отсутствует строгая централизация и соподчиненность¹.

Атторнеи выполняют в судах функции по защите интересов федеративного правительства США и администрации каждого из штатов. В этих целях, атторнеями осуществляется подготовка, направление и поддержание в судах исков по большому количеству дел в сфере гражданских правоотношений. Выступая в судах, атторней представляет либо интересы государства, либо интересы штата или отдельного города. Существует должность генерального атторнея, который представляет исключительно интересы США в Верховном суде. Как отмечают исследователи, на данный момент, атторнеи выработали обширную практику подготовки и направления исков в гражданские суды в целях защиты общественного интереса².

Далее обратимся к О.Н. Здрок, который освещая вопрос зарубежного опыта участия прокурора в гражданском процессе, систематизировал и охарактеризовал следующие направления его деятельности:

1) осуществление надзорной деятельности за правильным и единообразным для всех судов применением законов, в связи с чем, прокурорам предоставлено право инициировать возбуждение пересмотров судебных решений;

2) осуществление деятельности по защите (представительству) публичных интересов. Категория «публичные интересы» содержит в себе интересы государства и интересы незащищённых слоёв населения. Данная функция реализуется следующими способами:

- возбуждения дела в интересах государства, общества или частных лиц в случаях, предусмотренных законом.

¹ См.: Акопов Л.В. Прокуратура в системе органов государственной власти: российский и зарубежный подходы // Бизнес в законе. 2013. №4. С. 64 -66.

² См.: Пучинский В.К. Гражданский процесс зарубежных стран. М.: Зерцало, 2010.С 111

Так, во многих странах прокурор предъявляет требования, которые имеют своей целью воздействие на юридический статус защищаемых им субъектов. Для примера, во Франции – это требования о признании недействительности брака и установления опеки, в Чехии – лишение прав родителей, вопросы ограничения или лишения право- и дееспособности лица, признание гражданина умершим. В Республике Молдавия прокурор наделён полномочиями обращаться в суд в целях защиты законных интересов несовершеннолетних граждан, пожилых лиц, а также лиц с физическими или умственными недостатками, которые самостоятельно не способны обеспечить защиту своих прав и законных интересов. Аналогичные положения по вмешательству прокурора в гражданский процесс предусмотрены и в Румынии;

- представительства интересов государства в случаях, предусмотренных законом. В целом данная форма участия прокуратуры в гражданском судопроизводстве рассматривается как явление исключительное, поскольку по общему правилу, интересы государства должны представлять в процессе уполномоченные на это государственные органы. Лишь в ряде случаев эта функция возложена на прокуроров: например, во Франции прокурор выступает ответчиком в споре о гражданстве, истцом – в случаях предъявления им иска в интересах государства по заданию определенных должностных лиц (так называемое принудительное представительство). На Кипре генеральный прокурор представляет государство во всех судебных процессах – все иски, адресованные к государству или от имени государства, предъявляются генеральному прокурору или возбуждаются им;

- подготовки прокурорами заключений по гражданским делам с целью оказания суду правовой помощи в вынесении правильного решения. Как правило, законом предусмотрен перечень категорий дел, по которым участие прокурора и дача им заключения обязательны. В большинстве стран это дела об установлении гражданского статуса лица (ограничение дееспособности, эмансипация, объявление лица умершим), а также дела, касающиеся несовершеннолетних и недееспособных (Андорра), семейных споров (Австрия,

Италия), дела, находящиеся на рассмотрении в кассационном суде (Франция, Италия). В России, помимо прочего, участие прокуратуры требуется по делам о выселении, восстановлении на работе, возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью; в Италии – по делам о банкротстве, оспаривании решений компаний, ответственности административных и контрольных органов компаний, о признании недействительными завещаний и уменьшении доли имущества, которым нельзя свободно распоряжаться. В Нидерландах прокурор обязан выступать с заключением по всем гражданским делам, рассматриваемым Верховным судом (кроме дел о налогообложении). Помимо этого, законом может быть предусмотрена (Франция, Россия, Бельгия, Италия, Нидерланды) возможность вступления прокурора в процесс и в иных случаях по своей инициативе или определению суда¹.

В результате проведенного анализа зарубежного опыта правового регулирования участия прокурора в гражданском процессе, установлено, что в целом, задачи и функции прокуратуры России и большинства зарубежных стран совпадают. Во всех случаях, прокуратура призвана представлять и отстаивать интересы государства и публичный (общественный) интерес. В тоже время, практика обязательного участия прокурора в отдельных категориях дел с наибольшими рисками нарушения прав и интересов «слабой» стороны, наибольшую регламентацию получили в правовых системах романо-германского типа, в частности, во Франции (дела в сфере опеки и попечительства, защита прав несовершеннолетних и т.п.).

¹Здрок. О.Н. Гражданский процесс зарубежных стран. Курс лекций: Учебное пособие. – Мн.: БГУ, 2004. С. 99 - 100. URL: elib.bsu.by/bitstream/123456789/141872/.../Гражд_процесс_зарубеж_стран2004.p... (дата обращения 25.03.2019)

2 ФОРМЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

2.1 Инициативная форма участия прокурора в гражданском процессе

Отметим, что инициативная форма участия прокурора в гражданском судопроизводстве, предусмотрена ч. 1 и 2 ст. 45 ГПК РФ, согласно которой прокурор, при определённых обстоятельствах, наделён полномочиями по обращению в суд в целях осуществления защиты прав, свобод и законных интересов граждан, неопределённого круга лиц, (а по сути, общества или отдельных групп общества), федерации, её субъектов и муниципальных образований¹.

Сфера таких заявлений довольно разнообразна, например, прокурор может обратиться с иском о выселении из жилого помещения родителей, лишённых родительских прав, с заявлением о признании недействительным предоставлении жилья и заключении договора социального найма², о защите прав потребителей³ с заявлением о выдаче приказа в порядке приказного производства⁴ и т.п. Отметим, что в науке в большинстве случаев положительно высказываются относительно наличия «открытого» перечня случаев обращения прокурором в суд⁵.

Однако, данное обстоятельство, а именно, отсутствие конкретно-определённого перечня сфер и ситуаций, в которых прокурор может инициировать судебный процесс, приводит к тому, что в правоприменительной практике возникают спорные ситуации. Для примера, укажем на Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 07.03.2017

¹См.: Гализин В. В. Проблемы участия прокурора в гражданском процессе // Молодой ученый. 2018. №52. С. 188.

² См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9.

³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 9.

⁴ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2.

⁵ См.: Руднева Ю.В., Божко А.П. О необходимости модернизации института участия прокурора в гражданском процессе // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. №12-2. С. 123.

года № 22-КГПР16-17¹, отменившим нижестоящего суда, которым производство по делу было прекращено, в связи с тем, что суд посчитал, что у прокурора отсутствуют необходимые полномочия на обращения в суд с заявлением о признании сделки купли-продажи земельного участка недействительным². Данная аргументация вышестоящим судом была признана неправильной. Таким образом, необходимо сделать вывод о том, что прокурор при подаче заявления в суд в интересах публичного образования, может действовать вопреки позиции данного публичного образования и не связан необходимостью каким-либо образом согласовать с ним свою позицию относительно спора. Данное правило представляется верным, поскольку в таких случаях прокуратура имеет возможность преодолеть возможную коррупционную составляющую в деятельности представителей публичного образования, которые могут намеренно действовать вопреки интересам самого публичного образования.

В связи с этим, также обратим внимание на то, что в науке и среди специалистов уже на протяжении длительного времени существует дискуссия относительно необходимости расширения или, наоборот, сужения полномочий прокурора по участию в гражданском судопроизводстве. Так, например, А.В. Концевой указывает, что в связи с тем, что прокурор защищает именно интересы общегосударственного характера, последнему должна быть предоставлена возможность вступать в процесс по любой из категорий дел, если того требует защита указанных интересов и последнему должны быть предоставлены соответствующие полномочия³. Более подробней вопрос о возможности расширения случаев участия прокурора в гражданском процессе будет рассмотрен в следующем параграфе.

¹ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 07.03.2017 года № 22-КГПР16-17 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=494906&dst=100023&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)

² См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 07.03.2017 года № 22-КГПР16-17 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=494906&dst=100023&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)

³ См.: Концевой А.В. Участие прокурора в гражданском процессе по делам, возникающим из публичных правоотношений: монография / А. В. Концевой. - Москва : Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2013. С. 48 – 49.

Что касается полномочий прокурора на обращение в суд с исками в защиту интересов неограниченного круга лиц, то, как указывает Е.В. Токарева, защита в таких случаях «публичного интереса заключается в том, что при массовом нарушении частных прав, возрастающей в связи с этим социальной напряженностью, частноправовой характер конфликта становится небезразличным для государства в силу его общесоциальной сущности, и поэтому приобретает отпечаток публичности»¹.

Также, отметим, что в данном направлении действует подзаконный нормативный правовой акт, а именно приказ Генерального прокурора России от 10.07.2017 года № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»² (далее – Приказ). Рассмотрим данный приказ подробнее.

В первую очередь, необходимо отметить, что в структуре прокуратуры существуют специальные прокурорские подразделения, основным направлением деятельности которых является участие в гражданском и административном судопроизводствах. Это означает, что само заявление в суд может быть подготовлено, например, прокурором территориального подразделения прокуратуры, а участие в судебном процессе будет принимать прокурор специализированного подразделения по участию в судебных процессах. При этом, таким подразделением, согласно п. 3 Приказа предписано постоянно организовывать надлежащее взаимодействие в части подготовки таких заявлений и их сопровождения в суде.

Кроме того, в соответствии с п. 4.2 Приказа, прокурорам территориальных подразделений и специализированных прокуратур, в случае подготовки и направления заявления в суд, расположенный в пределах другой административно-территориальной единицы, необходимо своевременно уведомлять о данном факте вышестоящего прокурора для организации

¹ Токарева Е.В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.15. Санкт-Петербург, 2015. С. 9.

²См.: Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве: приказ Генпрокуратуры России от 10.07.2017 № 475 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_227077/ (дата обращения – 12.05.2019 года)

надлежащего прокурорского сопровождения рассмотрения данного заявления в суде. Данное правило обусловлено, прежде всего, тем, что по отдельным категориям дел, место нахождения лица, чьи права и законные интересы были нарушены и место нахождения ответчика могут быть различными. Кроме того, данное правило обусловлено тем, что, в случае рассмотрения дела в кассационной или надзорной инстанции, участие будет принимать уже вышестоящий прокурор.

Для примера, укажем на право обращения в защиту интересов неопределённого круга лиц в делах о защите прав потребителей. В таком случае, в силу положений п. 25 Постановления Пленума ВС РФ № 17 от 28.06.2012 года, заявление подаётся и спор рассматривается по месту нахождения ответчика¹.

Также обратим внимание на такой момент соблюдения сроков обращения прокурора в суд в целях защиты прав и интересов граждан, неограниченного круга лиц и государства. Возникает вопрос о том, с какого момента исчисляются сроки на обращения: с момента, когда, например, о нарушенном праве стало известно гражданину, или с момента, когда гражданин обратился к прокурору? В результате проведённого анализа положений ГПК РФ установлено, что в последнем отсутствуют отдельные (специальные) нормы на данный счёт. В результате рассмотрения материалов судебной практики установлено, например, что при рассмотрении трудовых споров, согласно п. 15 Постановления Пленума ВС РФ от 29.05.2015 года № 18² по заявлениям прокуроров в интересах работников, судам необходимо исчислять сроки исковой давности с того момента, когда о нарушении своих прав стало известно или должен был узнать работник, а не прокурор. При этом сделана ссылка на то, что другой порядок может быть установлен федеральным законом. Однако, применительно к сфере трудовых отношений такие «иные правила»

¹См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 9.

²См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2018 № 15 «О применении судами законодательства, регулирующего труд работников, работающих у работодателей - физических лиц и у работодателей - субъектов малого предпринимательства, которые отнесены к микропредприятиям» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 7.

отсутствуют. Кроме того, данная позиция ВС РФ активно применяется в судебной практике при рассмотрении дел в апелляционном и кассационном порядке¹.

Обозначенная позиция Пленума ВС РФ вызывает некоторые сомнения, поскольку в большинстве случаев инициативные обращения прокурора в суд связаны прежде не с желанием прокурора инициировать процесс, а с его обязанностью действовать в интересах лиц, нуждающихся в содействии государства в лице прокуратуры в защите прав и свобод тех граждан, которые не способны в полной мере сделать это самостоятельно (малолетние, несовершеннолетние, бездомные, пожилые, малоимущие и безграмотные люди, другие социально уязвимые и незащищённые слои населения). В связи с этим, выявить ситуации, требующие вмешательства прокурора зачастую выявляются уже по истечении длительного промежутка времени.

Однако, обратим внимание, что в силу положений ст. 205 ГК РФ, нарушенное право по которому пропущен срок на его обжалование, при наличии уважительных причин его пропуска, если таковыми их признает суд, может подлежать защите. В качестве возможных уважительных причин в данной статье предусматривается тяжёлая болезнь, беспомощное состояние (в силу возраста, малолетнего возраста, психических расстройств, неграмотности и прочие жизненные ситуации. Предусмотрена возможность восстановления сроков и по трудовым спорам (ч. 4 ст. 392 ТК РФ), с той лишь разницей, что приблизительный перечень уважительных причин не указан².

Таким образом, при поступлении прокурору обращения гражданина о защите его прав, свобод и законных интересов, прокурор должен проверить не

¹См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20.02.2018 № 37-КГ17-13 //Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=533608&dst=1000000001&date=12.05.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года); Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 30.05.2017 № 50-КГ17-6 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=503344&dst=100053&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года); Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 29.08.2017 № 50-КГ17-19 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=512336&dst=100055&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)

²См.: Эриашвили М.И. Участие прокурора в гражданском процессе. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015. С. 26-27.

только наличие оснований для осуществления защиты последнего, но и соблюдение сроков обращения в суд. В случае, если они будут пропущены, прокурору необходимо определиться, существуют ли законные основания или возможность для их восстановления, то есть имеются ли в наличии уважительные причины или нет. Если таковые основания имеются, то ни в обязательном порядке должны быть изложены в исковом заявлении.

После принятия судом заявления, поступившего от прокурора, осуществляется подготовка дела к судебному разбирательству. На данной стадии судья, в соответствии с абз. 2 п. 18 Постановления Пленума ВС РФ 24.06.2008 года № 11¹. Прокурор также принимает участие на данной стадии и, при этом, пользуется всеми правами и обязанностями истца. При этом, последние в качестве исключения, освобождены от несения судебных расходов, и у последних отсутствуют полномочия по заключению мирового соглашения. Данное положение также закреплено в ч. 2 ст. 45 ГПК РФ.

Далее рассмотрим полномочия прокурора в гражданском процессе, которые предусмотрены ч. 2 ст. 45 ГПК РФ. Указанной нормой установлено правило, согласно которого, прокурор наделён всем правами и обязанностями, которые предоставлены истцу, кроме права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. Полномочия, права и обязанности прокурора, его ответственность, в совокупности представляют его правовой статус. Как отмечает Е.А. Анаева, особенности процессуального статуса прокурора в конкретном виде судебного процесса обусловлено, прежде всего, соотношением принципа диспозитивности и публичности, при этом, сущность принципа публичности заключается в той мере полномочий, которая предоставлена прокурору для защиты так называемых публичных интересов².

Важным моментом рассматриваемого Приказа также является то, что в соответствии с п. 4.3, право со стороны прокурора на изменения основания или

¹См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2008 г. № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 9.

²См.: Анаева Е.А. Прокурор как субъект юридического процесса: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01. - Казань, 2011. С. 7

предмета заявленных требований, а также их размера, правом на частичный отказ от иска или на полный отказ от иска наделён именно тот прокурор, который направил данное заявление (а не тот, который принимает участие в судебном заседании). Если, согласно убеждению прокурора, участвующего от прокуратуры в судебном заседании возникли основания для принятия одного из указанных решений, то последний должен в срок не позднее следующего дня проинформировать об этом «прокурора-заявителя». Свою очередь, такой прокурор обязан либо лично совершить одно из перечисленных действий, в том числе и способом электронного документооборота при наличии цифровой подписи, либо письменно уполномочить на совершение такого действия, прокурора, участвующего в процессе.

Обратим также внимание на то, что в силу положения ч. 2 ст. 45 ГПК РФ, даже если прокурор откажется от поддержания исковых требований в защиту интересов определённого лица, то производство по делу судом продолжается и может быть прекращено только в том случае, если от таких требований откажется и сторона в интересах которой было подано исковое заявление. Именно таким образом и поступают суды в случае поступления отказов от исковых требований от прокуроров. Например, в рассмотренном случае, суд, получив прокурорский отказ от иска, продолжил рассматривать дело в защиту интересов инвалида о получении технических средств реабилитации, решение, в итоге, было принято в пользу стороны истца¹.

Если же, в силу каким-либо причин рассмотрение дела в суде по которому прокурор обратился с заявлением в интересах гражданина, который в силу плохого состояния здоровья, в силу возраста или недееспособности или по другим причинам, не может самостоятельно в полной мере защитить свои права, затягивается, то на прокурора в таком случае, возложена обязанность обратиться в суд с заявлением об ускорении рассмотрения дела и о

¹ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 07.11.2016 № 1-КГ16-22 //Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=482643&dst=100023&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)

присуждении компенсации за нарушение соответствующего права (п. 5 Приказа).

Далее отметим, что существенное внимание в Приказе уделяется организации осуществления прокуратурой полномочий по обжалованию решений суда в апелляционной, кассационной, надзорной инстанциях. Данным вопросам уделены п.п. 10.2, 10.2, 10.3, 14 и 17 Приказа.

Отметим, что соответственно правом апелляционного обжалования обладает тот прокурор, который принимал участие в деле (п. 10.1 Приказа). Данное положение вполне понятно и закономерно и подтверждается ст. 320 ГПК РФ, Однако, обратим внимание на то, что ГПК РФ как и любой другой процессуальный кодекс не предусматривает каких либо различий между «прокурором-заявителем» (как правило, это прокурор территориального органа прокуратуры к которому обратился гражданин за защитой своих прав) и прокурором специального подразделения прокуратуры которые выполняет функции по представлению прокуратуры в гражданском судопроизводстве, которые в практической деятельности чаще всего именуется «прокурором-судебником»). Получается, что для гражданского судопроизводства все они представители одной стороны, которая именуется «прокурор». Однако, в соответствии с рассмотренными выше положениями Приказа Генерального прокурора России, данные, фактически «процессуальные» фигуры разделены довольно чётко, в том числе, прокурор-судебник ограничен в праве принимать решение по поданному заявлению, установлена его обязанность согласовывать наиболее существенные решения с прокурором-заявителем.

При этом, исходя из положений ст. 320 ГПК РФ в которой определяется круг лиц, которые наделены правом подачи апелляционной жалобы (в нашем случае, представления), таким субъектом является «прокурор, участвующий в деле». Данную фразу в точности «повторяет» и п. 10.1 Приказа, однако не уточняет, имеет ли он в виду прокурора-заявителя и прокурора-судебника. Если применять положения данного приказа по аналогии, в части того, что наиболее существенные и значимые решения (отказ от иска, признание и т.п.) принимает

именно прокурор-заявитель, то логично будет предположить, что данное полномочие также должно быть предоставлено именно ему. Как представляется, обозначенная неточность должна быть устранена и в п. 10.1 Приказа должно быть указано, какой именно прокурор будет принимать решение от имени прокуратуры об обжаловании решения суда в апелляционном порядке.

В ходе изучения судебной практики, установлено, что суды периодически также сталкиваются с проблемой понимания термина «прокурор» как стороны в гражданском судопроизводстве. В итоге, по одному из споров, Президиум ВС РФ пришёл к выводу о том, что в ГПК РФ термин «прокурор» имеет собирательное, обобщающее значение, а значит на стороне прокурора могут выступать различные уполномоченные должностные лица органов прокуратуры¹.

Согласно п. 10.2 Приказа, прокурор-судебник в каждом случае принятия решения не «в пользу» прокуратуры (которым заявленные требования не удовлетворяются) необходимо установить наличие оснований для его обжалования. В случае отсутствия таковых, указанный прокурор должен составить мотивированное заключение, которое предоставляется на утверждение прокурору подготовившего и направившего заявление. Аналогичное правило касается и случаев, когда вынесенное судом по делу, в котором участвует прокурор решение, обжалуется другими участниками процесса. Прокурору предписано изучить такую жалобу и, если законные основания для подачи жалобы отсутствовали, подготовить и направить соответствующие возражение в суд.

Обращаем внимание на некорректность положений п. 10.2 Приказа, поскольку в нём указывается дословно «при отсутствии оснований для принесения апелляционного представления». Если понимать данное правило дословно, то ведомственный приказ предписывает прокурору обязанность

¹См.: Определение Верховного Суда РФ от 15.01.2014 № 64-КГПР13-8 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=375176&dst=100020&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)

проверить законность оснований именно принесения апелляционного представления, но не наличие и обоснованность изложенных в таком представлении доводов о незаконности или необоснованности решений суда первой инстанции. Вместе с тем, данное положение подзаконного акта явно противоречит сути положений ГПК РФ, которые предоставляют право подавать возражения на поданные апелляционные представления в случае несогласия с ними (а не с наличием оснований для принесения таких представлений). По сути, основания для принесения апелляционного представления представляют собой наличие у надлежащего субъекта соответствующего права, соблюдение сроков обжалования. В свою очередь, позиция относительно законности или незаконности вынесенного судом первой инстанции судебного акта является субъективным представлением стороны спора, в том числе и прокурора. В связи с этим, для устранения обозначенных противоречий, необходимо внести дополнения в ведомственный приказ, указав в соответствующем пункте о том, что прокурор обязан подготовить возражение не только при отсутствии оснований для принесения апелляционного представления, но и при отсутствии оснований для отмены или изменения обжалуемого судебного акта.

Кроме того, необходимо отметить, что в силу процессуального закона, который, безусловно, должен иметь главенствующую роль в данном случае не разделяются обозначенные понятия (прокурор, подготовивший и направивший заявление и прокурор принимающий участие в судопроизводстве. Данное обстоятельство указывает на то, что никакие положения подзаконного нормативного правового акта не могут противоречить ГПК РФ.

Что же касается обжалования решений суда в кассационном порядке, то таким правом в силу ст.ст. 376, 377 ГПК РФ наделены прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним военные прокуроры, или Генеральный прокурор и его заместители. Применительно к обжалованию в порядке надзора, то, в соответствии со ст. 391.1 ГПК РФ, с таким заявлением может обратиться только Генеральный прокурор РФ или его заместители.

Отдельно обратим внимание, что в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, направлению прокурора в суд с заявлением о защите прав, свобод и законных интересов граждан, должно предшествовать рассмотрение такого заявления тем прокурором, который его принял, в ходе чего, последний должен прийти к выводу в обоснованности такой просьбы или в определённых случаях, о наличии обстоятельств, препятствующих самостоятельному обращению в суд. В соответствии с п. 14 Приказа, обращение возможно не только до начала судебного процесса, но и после его завершения, когда решение суда уже вступило в законную силу, то есть на стадии кассационного или надзорного обжалования. При этом, перед принятием решения о целесообразности такого обжалования и дачи ответа заявителю, прокурор должен внимательно изучить положения действующего в Российской Федерации законодательства, а также судебную практику. К законодательным актам, подлежащим обязательному изучению, в первую очередь следует отнести ГПК РФ, материальное законодательство, которое регулирует материальные отношения, сложившиеся между сторонами и в которых возник спор. К подлежащей изучению судебной практике, прежде всего, необходимо отнести решения Конституционного суда РФ, практику Европейского суда по правам человека и Верховного Суда РФ. Если основания для обжалования отсутствуют, то прокурор составляет мотивированное заключение, которое утверждается руководителем или заместителем органа прокуратуры и о принятом решении уведомляется заявитель.

Подводя промежуточные итоги, считаем важным указать на п. 20 Приказа, в котором определены критерии оценки эффективности и результативности деятельности прокуратуры в гражданском судопроизводстве. В качестве основного критерия установлен критерий реального восстановления нарушенных прав, критерий качества поддержания в гражданском судопроизводстве направленных прокуратурой заявлений, критерий эффективности (результативности) направленных прокуратурой апелляционных и кассационных представлений. Комментируя данное

положение, отметим, что установление в качестве наиболее важного критерия оценки приоритета реального восстановления нарушенных прав и свобод человека, несомненно является правильным решением, поскольку именно это и является одним из основных направлений деятельности прокуратуры согласно Конституции РФ и профильного федерального закона.

В результате проведённого исследования установлено, что ведомственные подзаконные нормативные правовые акты, а именно, Приказ генерального прокурора России об особенностях участия прокуратуры в гражданском и административном судопроизводствах, устанавливает, по сути, дополнительные процессуальные нормы определяющие вопросы организации, порядок действий различных должностных лиц прокуратуры при подготовке и подаче заявления в суд в порядке, предусмотренном ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, а также в связи с последующим апелляционным, кассационным обжалованием, рассмотрением дела в порядке надзора. Данное обстоятельство указывает на необходимость внесения изменений и дополнений в ведомственные нормативные акты.

2.2 Участие прокурора в гражданском процессе для дачи заключения

В соответствии с 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»¹.

В разделе 1.2 уже был проведён анализ действующего законодательства, в результате которого было установлено, что в ГПК РФ и в других федеральных законах в настоящее время насчитывается не менее 20 таких случаев, когда участие прокурора для дачи заключения в процессе является обязательным.

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

Также отметим, что перечень случаев обязательного участия прокурора в гражданском судопроизводстве, как мы можем видеть, является открытым, что вносит некоторую неопределённость в становлении сфер общественных отношений, надзор за соблюдением законности в которых в такой форме осуществляет прокурор. Например, в соответствии с п. 3 Постановления Пленума ВС РФ от 26.01.2010 № 1, указывается, что прокурор имеет право принимать участие в рассмотрении дел о возмещении вреда причинённого жизни и здоровью человека в силу положений ч. 3 ст. 45 ГПК РФ¹.

В своём диссертационном исследовании А.Н. Григорьев указал, что заключение в гражданском процессе представляет собой одну из форм выражения позиции специального органа, в качестве которого могут выступать, как прокуратура, так и другие органы государственной власти и муниципальные органы, относительно конкретного дела, в котором содержится государственно-властное ведение относительно возникшего спора и имеющее рекомендательный характер для суда². В рамках данного параграфа, мы не будем вдаваться в дискуссию относительно понимания и содержания заключения в гражданском процессе. Однако, как и в указанном подходе, отметим о его рекомендательном характере. Кроме того, специфика участия прокурора в процессе для дачи заключения состоит в том, что одновременно с этим, прокурор осуществляет надзор за соблюдением закона в сфере судопроизводства, а другие государственные и муниципальные органы привлекаются исключительно для оказания суду в содействия в осуществлении правосудия.

В п. 2 Приказа Генерального прокурора России, посвящённого особенностям участия прокуроров в гражданском судопроизводстве, осуществлена попытка систематизировать основные направления деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве. Применительно к делам об

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.01.2010 № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 3.

² См.: Григорьев А.Н. Заключение как формы выражения мнений отдельных участников гражданского судопроизводства: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.15. - Саратов, 2011. С. 9-10.

обязательном участии прокурора для дачи заключения, в рассматриваемой норме содержится указание на: 1) вступление на любой стадии в рассмотрение дела в порядке гражданского судопроизводства, если это предусмотрено ст. 5 ГПК РФ (то есть, как и указывалось выше, не менее чем 20 прямо предусмотренных ГПК РФ и федеральными законами случаев); 2) осуществление полномочий по подаче апелляционной, кассационной и надзорной жалобы по делам, при разрешении которых принимал участие или был обязан принимать участие в силу закона, прокурор; 3) рассмотрение в предусмотренном ФЗ «О прокуратуре» порядке, обращение граждан на предмет проверки законности и обоснованности решений судов, вынесенных в порядке, предусмотренном ГПК РФ по тем делам, в рассмотрении которых принимал или должен был в силу закона, принимать участие прокурор.

Иными словами, согласно вышеуказанных пунктов Приказа, позиция Генеральной прокуратуры России сводится к тому, что вступивший в дело для дачи заключения прокурор, в случае несогласия с принятым решением судом, праве обжаловать его во всех предусмотренных для этого инстанциях (апелляционная, кассационная, надзорная и, очевидно, пересмотр дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам).

Кроме того, согласно п. 4 указанного Приказа за основу взят принцип территориальности (места нахождения суда в котором рассматривается дело в порядке гражданского судопроизводства) при определении территориального или структурного подразделения прокуратуры, представители которого обязаны будут принимать участие в судебном заседании. Однако употреблённая формулировка «как правило» предусматривает возможность исключения из данного правила.

Далее рассмотрим вопрос о том, каким образом и на кого возложена обязанность уведомить прокурора о необходимости вступления в процесс для дачи заключения.

Для примера укажем на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14, согласно пп. «г» п. 20 которого установлено, что уведомление

прокурора о необходимости вступления в процесс для дачи заключения по делу о выселении собственника из его жилого помещения, возложено на государственный орган, который инициирует рассмотрение данного иска (в противном случае, как предписывает данное постановление, в удовлетворении исковых требований будет отказано)¹.

Обратим внимание на то, что в указанном Постановлении Пленума ВС РФ обязанность своевременно информировать прокурора о начатом процессе выселения возложена на заинтересованный государственный орган. Одновременно с этим, по некоторым другим категориям дел такая обязанность в силу Постановлений Пленума ВС РФ возлагается на суд. Для примера, можно указать на п. 51 Постановления Пленума ВС РФ, о рассмотрении дел по спорам о восстановлении на воинской службе военный суд обязан самостоятельно уведомить соответствующего прокурора².

Также, необходимо отметить, что, в соответствии с п. 6 Приказа всем прокурором предписана обязанность обеспечить участие прокуроров в делах, по которым последние в силу закона, обязаны давать заключения. А, если дело рассматривается по правилам упрощённого производства и участие по нему прокурора также является обязательным, то в суд направляется заключение прокурора в письменной форме которое перед его отправкой, утверждается руководителем соответствующего территориального органа прокуратуры или лицом, замещающим его. Также, согласно указанного правила, прокурорам запрещено вступать в дело для дачи заключения по тем категориям дела в которых одной из сторон (заявителем или ответчиком) выступает прокуратура.

В данном случае, обратим внимание, что в ст. 45 ГПК РФ не содержится исключения из правила обязательного участия прокурора в делах, по которым последний должен дать заключение. Вместе с тем, указание на запрет участия прокурора в таких делах, которое содержится в п. 6 Приказа, видится вполне

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9.

² См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2014 № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» (ред. от 28.06.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.

закономерным и обоснованным, поскольку в противном случае возникают основания дачи прокурором необоснованного заключения в интересах прокуратуры. Такая возможность, даже гипотетическая, должна быть исключена в силу прямого указания в законе. В связи с этим, считаем необходимым внести изменения в ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, дополнив последнюю указанием на то, прокурор не может привлекаться в дело для дачи заключения, в котором прокуратура выступает в роли истца, ответчика или иного заинтересованного лица. В таком случае будет исключён возможный конфликт интересов.

Отметим, что в научной литературе существует довольно распространённая позиция о том, что ограниченный перечень дел, по которым обязан вступать в процесс прокурор, является неоправданным и должен быть расширен. В частности, О.А. Баразрева, О.В. Николайченко и Т.М. Цепкова в качестве аргументов указывают на необходимость соблюдения и защиты интересов общества и государства, которые тем или иным образом могут быть нарушены практически по любой категории дел (речь идёт прежде всего об интересах РФ, субъекта Федерации, муниципального образования). В связи с этим, учёными предлагается предоставить суду право по собственной инициативе привлекать к участию в деле прокурора, если суд посчитает, что в деле может быть нарушен или требует защиты публичный интерес¹. Комментируя данное предложение, отметим, что такое гипотетически возможное нововведение имеет как достоинства, так и недостатки.

К недостаткам необходимо отнести, во-первых, усложнение процесса, поскольку введение необходимости привлекать к участию в процессе новой процессуальной стороны, неизменно усложняет и затягивает его. При этом, одной из главных задач организации судопроизводства последних десятилетий, является сокращение сроков разрешения гражданских дел, главным препятствием чему является загруженность судов и сложность процесса. Во-

¹См.: Бахарева О.А., Николайченко О.В., Цепкова Т.М. Заключение прокурора в гражданском судопроизводстве: правовая сущность и юридическое значение // Universum: экономика и юриспруденция. 2015. Вып. 4 (15). URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/2030> (дата обращения: 25.02.2019 года).

вторых, с большей долей вероятности, судьи при рассмотрении дел будут перестраховываться, поскольку, существует вероятность, что при обжаловании их решений суды вышестоящей инстанции придут к выводу о том, что в деле необходимо было обеспечить участие прокурора (в рассматриваемом предложении, данный вопрос должен решаться на усмотрение судьи), а значит, обжалуемое решение по таким основаниям может быть отменено). Осознавая такую возможность, судьи будут привлекать прокуроров к участию в деле даже с минимальным «намёком» на наличие публичного интереса. Кроме того, в законодательстве отсутствует понятие публичного интереса или интереса публичных образований вообще. В-третьих, рост количества дел, по которым обязательно участие прокурора закономерно приведёт к увеличению средней нагрузки на каждого сотрудника, потребует расширения штатов, привлечение дополнительных материальных затрат, что не соответствует текущей общегосударственной политики бюджетной экономии и рационализации. В-четвёртых, рост нагрузки и занятости прокурора, как и любого другого должностного лица, неизбежно приводит к «распылению» кадровых ресурсов и внимания и, как следствие, уменьшение качества и результативности выполняемых профессиональных обязанностей.

В качестве аргументов в пользу необходимости расширения участия прокурора в гражданском судопроизводстве в целях защиты публичного интереса, отметим следующее. Прокуратура в целом призвана осуществлять надзор за соблюдением всеми государственными органами и муниципальными образованияами законности. Не исключены случаи, и в практике это случается довольно часто, когда коррупционная составляющая отдельных должностных лиц публичных органов или банальная неграмотность и непрофессионализм, приводят к тому, что защита законных интересов публичного образования в суде не осуществляется или осуществляется «слабо» с ошибками и упущениями, что в итоге приводит к принятию решения в пользу «заинтересованных лиц». Безусловно, прокурору, в силу ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, предоставлено право самостоятельно инициировать судебный процесс вне

зависимости от позиции по делу публичного образования, однако, в таком случае было бы закономерным и предоставить возможность прокурору вступить в уже начатый гражданский процесс по иску публичного образования или по иску в отношении публичного образования, если есть основания полагать, что законные интересы публичного образования могут быть нарушены.

Таким образом, необходимо найти такое решение обозначенной проблемы, которое способно минимизировать обозначенные выше риски и, при этом, достигнуть цели защиты публичных интересов. В качестве вероятного выхода из этой ситуации видится не возложение на прокурора обязанности принимать участие в судопроизводстве, а введение обязательного правила информирования прокуратуры по территориальному принципу об участии в деле публичных образований или разрешении вопросов, связанных с их деятельностью. Прокурором в порядке надзора предоставленная информация (материалы) будут изучены, при необходимости, истребованы дополнительные документы и сведения, и сделан вывод о том, могут ли в результате разрешения данного дела пострадать публичные интересы, или нет. Соответственно, о решении вступить в процесс или нет, прокурор будет обязан уведомить суд в течение определённого временного промежутка. Вступив в процесс, прокурор даёт своё заключение.

Кроме того, обратим внимание на то, что, если в ходе судебных заседаний по делу, в котором принимает участие прокурор будут выявлены случаи нарушения законности, что по убеждению прокурора будет требовать вынесения судом частного определения, то, в таких случаях, прокурор обязан обратиться к суду с соответствующим ходатайством (п. 8 Приказа).

Также, в соответствии с п. 10.3 Приказа, если решение суда, принятое по результатам рассмотрения дела в котором прокурором было дано заключение, обжалуется кем-либо из других сторон участвующих в деле, то прокурор обязан изучить данное представление и, при необходимости, подать на него возражение.

Далее предлагаем рассмотреть вопрос, обозначенный в диссертационном исследовании А.В. Гришиным. Так, учёный отмечает, что в настоящее время в ГПК РФ отсутствует какая-либо обязанность суда мотивировать несогласие с заключением прокурора по делу. В связи с этим, учёный предлагает внести изменения в ГПК РФ, а именно в ч. 4 ст. 198 ГКПФ РФ и предусмотреть такую обязанность¹. Представляется, что с данным предложением необходимо согласиться, поскольку заключение прокурора несомненно является выражением его позиции по делу. При этом, суд в своём решении обязательно указывает причины, по которым позиция одной из сторон (обычно это позиции истца, ответчика и даже третьей стороны) должны быть отвергнуты, но относительно заключения прокурора, закон не устанавливает такой обязанности. Введение такого правила способно придать принимаемому решению большей законности и обоснованности.

Отдельно следует обратить внимание на правовые последствия не привлечения к участию в деле прокурора, когда такое участие для дачи заключения является обязательным. Как представляется, данное нарушение является существенным нарушением процессуального закона, которое ставит под сомнение объективность, и обоснованность принятого решения (о законности в таком случае не может идти и речи). Установление такого нарушения в ходе процедуры апелляционного, кассационного обжалования или рассмотрения в порядке надзора, безусловно, должно влечь своим последствием отмену обжалуемого акта.

Кроме того, судом при рассмотрении дела в суде первой инстанции, необходимо проверять соблюдены ли в предусмотренных законом случаях, истцом требования об уведомлении о поданном иске прокуратуры, привлечена ли она в надлежащем порядке к участию в деле. В противном случае, в удовлетворении требования может быть отказано. Для примера укажем на Постановление Пленума ВС РФ от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах,

¹ См.: Гришин А.В. Защита прокурором в гражданском судопроизводстве прав и законных интересов несовершеннолетних : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.11. - Москва, 2010. С. 8.

возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса РФ», согласно пп. «г» п. 20 которого установлено, что не привлечение прокурора к участию в деле до начала судебного процессе является грубым нарушением закона и влечёт за собой отказ истцу в удовлетворении исковых требования о выселении собственника из принадлежащего ему жилого помещения¹.

В результате изучения судебной практики по данному вопросу, установлено, что суды, в случае установления не привлечения прокурора к участию в деле по которому его участие является обязательным, признают такие действия существенными нарушениями закона и, в соответствии со ст. 38 ГПК РФ, отменяют принятые таким образом судебные акты и направляют дело на новое рассмотрение. Для примера, можно указать на определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 11.03.2019 № 18-КГ18-253², которым было установлено, что в деле о возмещении вреда, причинённого жизни и здоровья, не было обеспечено участие прокурора³.

При таких обстоятельствах вывод суда апелляционной инстанции о необязательности участия прокурора в предварительном судебном заседании при решении судом вопроса о пропуске работником срока на обращение в суд с иском о восстановлении на работе является ошибочным⁴.

В качестве итогов написания данного параграфа, сделаем вывод о том, что в настоящий момент правовое регулирование участия прокурора в гражданском судопроизводстве для дачи заключения имеет ряд существенных недостатков, которые требуют устранения способом внесения изменений в ГПК РФ, которые подробно будут изложены в заключении.

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9.

² См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 11.03.2019 № 18-КГ18-253 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=577626&dst=100112&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года).

³ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17.12.2018 № 56-КГ18-27 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=568679&dst=100091&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года).

⁴ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 25.02.2019 № 44-КГ18-33 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=575684&dst=100083&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги историко-правового анализа развития правового регулирования участия прокурора в гражданском процессе, отметим, что зарождение прокуратуры в России связано с указами Петра I изданными в 1722 году. Необходимость образования принципиально нового для государства органа заключалась в важности и актуальности осуществления надзора от имени государства (государя) за деятельностью чиновников, обеспечения защиты государственных и общественных интересов. В дальнейшем, до середины 19 века, статус прокуратуры, её полномочия, система и структура неоднократно значительно изменялись. Были периоды, когда прокуратура упразднялась в угоду многочисленной чиновничьей бюрократии.

К середине 19 века в Российской империи сформировалась устойчивая иерархическая система прокуроров, деятельностью которых обеспечивался надзор государства за судебной системой всех уровней, активная защита прав, свобод и законных интересов граждан, интересов государства и общества в целом.

Гражданско-процессуальное законодательство РСФСР в первой половине 20 века существенно увеличивало значимость прокурора в рассмотрении гражданских дел.

С принятием ФЗ О прокуратуре и ГПК РФ 2002 года, по сути был завершён этап судебной реформы, которая существенно ограничила круг полномочий прокурора в судебных процессах (в том числе, в гражданском). В качестве главного «методологического» обоснования уменьшения роли прокурора в процессе, были использованы принципы состязательности и равноправия сторон. На прокурора была возложена обязанность каждый раз при обращении в суд обосновывать невозможность реализации данного права самим гражданином, что, во многих случаях, приводило к отказу судами в принятии таких жалоб и заявлений к рассмотрению. Изменениями 2009 года

внесёнными в ГПК РФ, такие препятствия, в своём большинстве, были устранены.

В результате проведённого анализа зарубежного опыта правового регулирования участия прокурора в гражданском процессе, установлено, что в целом, задачи и функции прокуратуры России и большинства зарубежных стран совпадают. Во всех случаях, прокуратура призвана представлять и отстаивать интересы государства и публичный (общественный) интерес. В то же время, практика обязательного участия прокурора в отдельных категориях дел с наибольшими рисками нарушения прав и интересов «слабой» стороны наибольшую регламентацию получили в правовых системах романо-германского типа, в частности, во Франции (дела в сфере опеки и попечительства, защита прав несовершеннолетних и т.п.).

Установлено, что ведомственные подзаконные нормативные правовые акты, а именно, Приказ генерального прокурора России об особенностях участия прокуратуры в гражданском и административном судопроизводствах, устанавливает по сути дополнительные процессуальные нормы, определяющие вопросы организации порядок действий различных должностных лиц прокуратуры при подготовке и подаче заявления в суд в порядке, предусмотренном ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, а также в связи с последующим апелляционным, кассационным обжалованием, рассмотрением дела в порядке надзора. В пользу данного утверждения свидетельствует ряд правил и требований, установленных в указанном ведомственном нормативном акте. Во-первых, это разделение единой для ГПК РФ процессуальной фигуры «прокурор» на прокурора, который подготовил и направил заявление в суд и на прокурора, который непосредственно участвует в судебном разбирательстве от имени прокуратуры. В силу гражданского процессуального закона, именно последний прокурор наделён всеми полномочиями, предусмотренными ГПК РФ, поскольку именно он, а не подготовивший заявление прокурор, принимает непосредственное участие в процессе. Однако, в силу ведомственного подзаконного акта, все решения касающиеся судьбы прокурорского заявления

необходимо согласовывать именно с прокурором, который его подготовил, а именно: последний утверждает подготовленное прокурором заключение о целесообразности отказа от иска, изменения оснований и предмета иска, уменьшения или увеличения исковых требований, о нецелесообразности обжалования решения суда в апелляционной, кассационной или надзорной инстанции и т.п. Данное обстоятельство создаёт потенциальные противоречия между положениями ГПК РФ и указанного Приказа, в связи с чем, положения последнего должны быть приведены в точное соответствие с положениями первого.

В Приказе существует неточность формулировки при определении порядка действий прокурора в случае, если по рассмотренному делу, какая-либо из сторон направила апелляционное или кассационное представление, поскольку в таких случаях, прокурору предписано проверить наличие основания для подачи апелляционной жалобы, а не наличие оснований и содержание жалобы в части достаточности аргументов для изменения или отмены решения суда первой инстанции. Данное противоречие должно быть устранено путём внесения изменений в п. 10.2 Приказа, который необходимо изложить в следующей редакции:

«10.2. В случае обжалования судебных постановлений, вынесенных по заявлениям прокурора, другими лицами, участвующими в деле, и при отсутствии оснований для принесения апелляционного представления, или для отмены или пересмотра судебного акта, направлять в суд соответствующей инстанции письменные возражения относительно поступившей жалобы».

В целях избегания конфликта интересов прокурора, привлекаемого в дело для дачи заключения и прокуратуры от которой последний, зависим в административного (управленческого) и материального фактора, по делам в которых прокуратура может выступать в качестве истца, ответчика или заинтересованного лица, необходимо внести дополнения в ст. 45 ГПК РФ включив в неё ч. 3.1 следующего содержания:

«3.1 Не допускается вступление прокурора в процесс для дачи заключения по делам, предусмотренным в ч. 3 ст. 45 настоящего Кодекса, если по данному делу в качестве истца, ответчика или заинтересованного лица выступают органы прокуратуры».

В целях совершенствования функции прокурора по защите законных интересов публичных образований, необходимо дополнить ст. 45 ГПК РФ ч. 3.2, в которой предусмотреть обязательное информирование прокурора о всех начатых процессах в которых истцом или ответчиком является публичное образование, а именно:

«3.2 Если участие прокурора в деле для дачи заключения является не обязательным и по делу в качестве истца, ответчика или заинтересованного лица выступает Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование, или решение может затронуть интересы указанных субъектов, суд должен уведомить прокурора, предоставив ему копии исковых заявлений и отзывов на них. Прокурор в течении 10 дней, после получения таких материалов, уведомляет суд о вступлении в процесс для дачи заключения или об отсутствии оснований для вступления в процесс».

В целях придания решению суда первой инстанции большей законности и обоснованности, в тех случаях, когда суд не соглашается с заключением прокурора данным им в ходе участия в рассмотрении дела в суде, суд обязан отдельно аргументировать своё несогласие с его позицией. Для этого, необходимо внести изменения в ч. 4 ст. 198 ГПК РФ, изложив абзац первый в следующей редакции:

«4. В мотивировочной части решения суда должны быть указаны обстоятельства дела, установленные судом; доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах; доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства или по которым не соглашается или не полностью соглашается с позицией прокурора изложенной в его заключении; законы, которыми руководствовался суд».

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Семейный кодекс РФ от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
3. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
5. О прокуратуре РФ: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
6. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. от 19.07.2018) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.
7. Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.
8. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.
9. О предупреждении распространения туберкулеза в РФ: федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2581.

10. О внесении изменений в статьи 45 и 131 ГПК РФ: федеральный закон от 05.04.2009 № 43-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 14. Ст. 1578.
11. Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве: приказ Генпрокуратуры России от 10.07.2017 № 475 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_227077/ (12.05.2019)
12. Гражданский процессуальный Кодекс РСФСР: постановление ВЦИК от 10.07.1923 (ред. от 31.01.1958) (Утратил силу) // СУ РСФСР. 1923. № 46 – 47. Ст. 478.
13. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР: утв. ВС РСФСР 11.06.1964 (Утратил силу с 1 июля 2003 года в связи с принятием ФЗ от 14.11.2002 № 137-ФЗ) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.
14. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.
15. Положение о прокурорском надзоре: постановление ВЦИК от 28.05.1922 года (утратил силу в связи с Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 25.01.1928 года) // СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.
16. О должности прокурора: указ Анны Иоанновны 3 сентября 1733 г. ПСЗ. Т. VI. № 6475 (утратил силу). URL: <http://base.garant.ru/55005134/> (24.02.2019)
17. Указ Петра I. 18 января 1722 г. (Утратил силу) / Российское законодательство X-XX веков. М., 1986. Т. 4. 512 с.
18. Указ Петра I от 22 января 1722 г. «О бытии при Сенате генерал и обер-прокурорам, а при каждой коллегии по прокурору» (Утратил силу) / Российское законодательство X-XX веков. М., 1986. Т. 4. 512 с.
19. Указ Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности Сената» (Утратил силу) / Российское законодательство X-XX веков. М., 1986. Т. 4. 512 с.

20. Указ Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» (Утратил силу) / Российское законодательство X-XX веков. М., 1986. Т. 4. 512 с.
21. Указ о хранении прав гражданских от 17.04.1722 года (Утратил силу). URL: <http://coNstitution.garant.ru/history/act1600-1918/2010/> (24.02.2019)
22. Учреждения для управления губерний. URL: <http://coNstitution.garant.ru/history/act1600-1918/2350/> (24.02.2019 года).
23. Манифест Анны Иоанновны от 2 октября 1730 г. ПСЗ Т. № 5625. URL: <https://lawbook.online/istoriya-prava/ukaz-imperatritsyi-annyi-ioannovnyi-oktyabrya-26414.html> (24.02.2019 года)

Научная и учебная литература

24. Анаева Е.А. Прокурор как субъект юридического процесса: монография / Е. А. Анаева. - Москва :Юрлитинформ, 2014. - 173 с.
25. Анаева Е.А. Прокурор как субъект юридического процесса: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01. - Казань, 2011. - 21 с
26. Аликов В.Р. Развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе России XVIII - XX веков: диссертация ... к.ю.н. : 12.00.15. - Москва, 2001. - 164 с.
27. Аликов В.Р. Развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе России XVIII - XX веков: автореферат дис. ... к.ю.н.: 12.00.15 / Моск. гос. юрид. акад. - Москва, 2001. - 23 с.
28. Акопов Л.В. Прокуратура в системе органов государственной власти: российский и зарубежный подходы // Бизнес в законе. 2013. №4. С. 64 - 66.
29. Борисова Е.А. Общая характеристика гражданского судопроизводства по Своду законов Российской империи // Законодательство. 2004. № 11. С. 83-93.

30. Бахарева О.А., Николайченко О.В., Цепкова Т.М. Заключение прокурора в гражданском судопроизводстве: правовая сущность и юридическое значение // *Universum: экономика и юриспруденция*. 2015. Вып. 4 (15). С.
31. Гришин А.В. Защита прокурором в гражданском судопроизводстве прав и законных интересов несовершеннолетних: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.11. - Москва, 2010. - 30 с.
32. Григорьев А.Н. Заключение как формы выражения мнений отдельных участников гражданского судопроизводства: автореферат дис. ... к.ю.н.: 12.00.15. - Саратов, 2011. 22 с.
33. Громов И.А. Участие прокурорского надзора в гражданском процессе: голожение этого вопроса в связи с законом 9 мая 1911 г. об отмене заключений прокурора по гражд. делам и др. узаконениям. - Санкт-Петербург : тип. И.И. Зубкова, 1915. 72 с
34. Головки И.И. Деятельность органов прокуратуры России по защите трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве до реформы 1864 г // *Известия ПГУ им. В.Г. Белинского*. 2012. №27. С. 574 – 576.
35. Гелиева И.Н., Диденко Е.С. Проблемы, связанные с участием прокурора в гражданском процессе // *Общество: политика, экономика, право*. 2017. №2. С. 74 – 76.
36. Гализин В. В. Проблемы участия прокурора в гражданском процессе // *Молодой ученый*. 2018. №52. С. 186-190.
37. Зольников А.З. Правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве российского государства (XVIII-XXI вв.): историко-теоретическое исследование: автореферат дис. ... к.ю.н.: 12.00.01- Казань, 2016. 26 с.
38. Здрок О.Н. Гражданский процесс зарубежных стран. Курс лекций: Учебное пособие. – Мн.: БГУ, 2004. 147 с.
39. Защита прокурором в суде экономических интересов Российской Федерации и ее субъектов при выявлении фактов, связанных с незаконным отчуждением государственного имущества: пособие. – М., 2015. 108 с.

40. Концевой А.В. Участие прокурора в гражданском процессе по делам, возникающим из публичных правоотношений: монография / А. В. Концевой. - Москва : Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2013. 157 с.
41. Ключевский В.О. Курс русской истории. М.: Альфа-книга, 2009. 970с.
42. Казанцев С.М. Прокуратура Российской империи: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. 30 с.
43. Корулина Ю.В. Участие прокурора в гражданском процессе: социальное предназначение и полномочия : науч.-ме-тод. пособие. М., 2012. 93 с
44. Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга первая. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения 24.02.2019 года).
45. Маслакова Н.Ю. Государственный интерес // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2008. № 18 (118). С. 11-15.
46. Осакве К. Классовый иск (classaction) в современном американском гражданском процессе // Журнал российского права. 2003. № 3. С. 138–139.
47. Пучинский В.К. Гражданский процесс зарубежных стран. М.: Зерцало, 2010. С 97
48. Рожков А.Ю. Необходимость и целесообразность участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе // Вестник ВИ МВД России. 2014. № 2. С. 57-60.
49. Руднева Ю.В., Божко А.П. О необходимости модернизации института участия прокурора в гражданском процессе // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. №12-2. С. 121 – 123.
50. Свод законов Российской империи. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?empire&nochache> (дата обращения 24.02.2019 года)
51. Токарева Е.В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе: автореферат дис. ... к.ю.н.: 12.00.15. Санкт-Петербург, 2015. 25 с

52. Томилов А.Ю. К вопросу о роли прокурора в гражданском процессе // Вестник ЧелГУ. 2011. № 4. С. 43-49.

53. Эриашвили М.И. Участие прокурора в гражданском процессе. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015. 95 с.

54. Ярошенко Т.В. Актуальные вопросы участия прокурора в гражданском процессе // Вестник БФУ им. И. Канта. 2008. № 9. С. 47-54.

Материалы судебной практики

55. Постановление Пленума ВС РФ от 28.06.2012 № 17 // БВС РФ. 2012. № 9.

56. Постановление Пленума ВС РФ от 29.05.2014 № 8 // БВС РФ. 2014. № 7.

57. Постановление Пленума ВС РФ от 27.12.2016 № 62 // БВС РФ. 2017. № 2.

58. Постановление Пленума ВС Российской Федерации от 24 июня 2008 г. № 11 // БВС РФ. 2008. № 9.

59. Постановление Пленума ВС РФ от 02.07.2009 № 14 // БВС РФ. 2009. № 9.

60. Постановление Пленума ВС РФ от 26.01.2010 № 1 // БВС. 2010. № 3.

61. Постановление Пленума ВС РФ от 29.05.2018 № 15 // БВС РФ. 2018. № 7.

62. Обзор судебной практики ВС РФ № 4 (2018): утв. Президиумом ВС РФ 26.12.2018 года // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL.: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&N=314991&dst=100299&date=25.02.2019> (дата обращения 25.02.2019 года)

63. Определение ВС РФ от 23.07.2018 № 20-КГПР18-3 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL.: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&№=548672&dst=4294967295&date=25.02.2019> (дата обращения 25.02.2019 года)

64. Определение ВС РФ от 07.03.2017 года № 22-КГП16-17 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=494906&dst=100023&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)
65. Определение ВС РФ от 20.02.2018 № 37-КГ17-13 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=533608&dst=100038&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)
66. Определение Верховного Суда РФ от 30.05.2017 N 50-КГ17-6 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=503344&dst=100053&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)
67. Определение ВС РФ от 29.08.2017 N 50-КГ17-19 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=512336&dst=100055&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)
68. Определение ВС РФ от 07.11.2016 № 1-КГ16-22 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=482643&dst=100023&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)
69. Определение ВС РФ от 15.01.2014 N 64-КГП13-8 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=375176&dst=100020&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)
70. Определение ВС РФ от 11.03.2019 N 18-КГ18-253 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=577626&dst=100112&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)
71. Определение ВС РФ от 25.02.2019 N 44-КГ18-33 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=575684&dst=100083&date=28.04.2019> (дата обращения – 28.04.2019 года)