

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

Института права

(наименование института полностью)

Кафедра _____ «Гражданское право и процесс»

(наименование)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Гражданско-правовой

(направленность (профиль) / специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА)**

на тему «Правовое положение прокурора в гражданском процессе»

Студент

О.А. Петрова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Б. П. Николаев

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

Тольятти 2021

Аннотация

Цель настоящей работы – исследовать правовое положение прокурора в гражданском процессе, а также рассмотреть правовое положение прокурора в гражданском судопроизводстве, проанализировать формы участия прокурора в гражданском процессе.

Объектом исследования являются гражданские процессуальные правоотношения, возникающих в связи с участием прокурора в рассмотрении и разрешении судами дел в порядке гражданского судопроизводства.

Предметом исследования выбраны нормы гражданского процессуального права и законодательства, регламентирующие участие прокурора в гражданских делах; труды ученых по теме исследования; обзоры, обобщения судебной практики, правовые позиции национальных судов общей юрисдикции и арбитражных судов по вопросам участия прокурора в разрешении подведомственных им дел.

Краткие выводы по бакалаврской работе:

Проведенный анализ совокупности гражданских процессуальных правоотношений, возникающих в связи с участием прокурора, наглядно демонстрирует неопределенность современного статуса прокурора в гражданском процессе, что объясняется наличием в действующем законодательстве пробелов и противоречий. Для решения данной проблемы в закон необходимо внести изменения, нормативно закрепляющие положение прокуроров без использования дополнительных терминов, но с выделением специфики их прав и обязанностей по защите интересов граждан, общества и государства.

Структура и объем работы. Работа включает в себя введение, три главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников. Общий объем работы 61 страница машинописного текста.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Правовое положение прокурора в гражданском судопроизводстве....	6
1.1 Процессуальное положение прокурора в судебном разбирательстве гражданских дел.....	6
1.2 Процессуальные полномочия прокурора при разрешении гражданских дел.....	13
Глава 2 Формы участия прокурора в гражданском процессе.....	20
2.1 Обращение прокурора в суд с заявлением в защиту суде прав, свобод и законных пользования интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований	20
2.2 Заключение прокурора как форма участия в рассмотрении судом гражданских дел.....	31
2.3 Участие прокурора в судопроизводстве по ходе обжалованию судебных постановлений.....	37
Глава 3 Проблемы и совершенствование законодательства участия прокурора в гражданском либо процессе	41
3.1 Совершенствование законодательства по защите прокуратурой социальных прав в гражданском удовлетворении судопроизводстве ..	41
3.2 Актуальные проблемы участия права прокурора в гражданском процессе	46
Заключение	52
Список используемой литературы и используемых источников.....	57

Введение

В настоящее время участие прокурора в гражданских делах – одна из самых обсуждаемых тем среди ученых и практиков в связи с неоднозначностью необходимости вступления прокурора последующей процесс.

Важность проблемы зависит от того, под каким углом рассматривать данную проблему. В зарубежных странах к участию прокурора в частноправовых спорах относятся негативно, в связи с вероятным нарушением принципов диспозитивности и защиты участников процесса участием в гражданском процессе государственного органа. В правовых системах многих зарубежных стран участие прокурора процессе во всех юридических конфликтах не приветствуется, кроме дел, относящихся к уголовно-правовой сфере. Участие прокурора на национальном уровне оправдывается государственными гарантиями судебной защиты прав незащищенных категорий граждан, социальных прав и публичных интересов. Рассматривая необходимость участия прокурора в гражданских процессах, Европейский Суд по правам человека обозначил ряд универсальных принципов, которые можно считать основами допустимости вступления прокурора в процесс. Тем не менее, этот факт не остановил, а с новой силой усилил дебаты об уместности прокурора как фигуранта цивилистических судебных дел. Основная полемика приходится на участие прокурора в гражданских процессах, в них истцом является дееспособный гражданин, чьи социальные права нарушены, имеющий возможность самостоятельно обратиться в суд в защиту своих интересов, а также на вступление прокурора в процесс для дачи заключения по делу.

Итак, роль и значение возможности участия прокурора в гражданских процессах являются участия одной из наиболее обсуждаемых тем в системе теоритических положений гражданского процессуального права в широком

смысле. Для изучения вопросов участия прокурора в гражданских процессах были использованы работы Ю.Г. Насонова, Д.А. Туманова, И.И. Головки, В.В. Яркова, Л.А. Зеленской и некоторых других авторов.

Базисом для исследования послужили издания и публикации по процессу по прокурорскому надзору, таких авторов, как В.Г. Бессарабов, М.В. Гадиятов, О.А. Гуреев и пр.

Цели и задачи работы обусловлены актуальностью проблем участия прокурора в гражданских делах, порядок рассмотрения которых регулируется различными цивилистическими процессуальными кодексами. Цель настоящей работы заключается в исследовании правовой природы проблем участия прокурора в делах, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- рассмотреть правовое положение прокурора в гражданском судопроизводстве;
- проанализировать формы участия прокурора в гражданском процессе.

Объектом исследования является совокупность гражданских правоотношений, возникающих в связи с участием прокурора в рассмотрении и разрешении судами дел в порядке гражданского судопроизводства.

Предметом исследования выступают нормы гражданского процессуального права и законодательства, регламентирующие участие прокурора в гражданских делах; труды ученых по теме исследования; обзоры, обобщения судебной практики, правовые позиции национальных судов общей юрисдикции и арбитражных судов по вопросам участия прокурора в разрешении подведомственных им дел.

Структура работы включает в себя введение, три главы, заключение, список использованных участвующих источников.

Глава 1 Правовое положение прокурора в гражданском судопроизводстве

1.1 Процессуальное положение прокурора в судебном разбирательстве гражданских дел

Положение прокурора в гражданском процессе зависит от прокурора формы его участия в рассмотрении гражданского дела. Как правило, в гражданском процессе выделяется две формы участия прокурора в суде первой инстанции:

- обращение в суд с иском (заявлением).
- дача заключения по гражданскому делу.

Как в первом, так и во втором случае, высока вероятность ошибочного определения процессуального статуса прокурора. Очень часто, при отнесении прокурора к той или иной группе участников процессуальных правоотношений, встречается ряд распространённых типичных ошибок. Помимо допущения ошибок, очень часты случаи привлечения прокурора в процесс в неприсущей ему роли из-за стороны столкновения противоположных взглядов, и пробелов в законодательстве.

Первым из ошибочных положений является отнесение прокурора к стороне спора (истца)[33; с. 66-67] в связи с тем, что у него имеется права на обращение в суд с иском (заявлением). Вопрос о том, что прокурора нельзя признавать истцом в случае обращения в суд с иском (заявлением), определен довольно давно. Не имея материально-правовой заинтересованности в решении (исходе) дела, не являясь субъектом спорного материального правоотношения, прокурор инициирует гражданское судопроизводство в силу своей правозащитной функции, не будучи стороной по делу, лично заинтересованной в исходе дела и несущей бремя многих судебных расходов. Прокурору не принадлежит нарушенное или оспариваемое право, на его имя

не может быть вынесено судебное решение. Исходя из этой логики, не допустимо уравнивать прокурора и истца, участвующего в деле в защиту своих нарушенных прав. Ученые выдвигают ещё один аргумент против отождествления истца и прокурора – невозможность предъявления встречного иска прокурору в отличие от истца. [16 ; с. 80.]

В российской науке для отграничения полномочий истца от схожих интересов следует обратиться к нормам законодательства, предусмотренных ст. 39, 40 КАС РФ, предлагается использовать следующий критерий. Необходимо выяснять наличие частных или публичных субъектов, имеющих обоснованную материальную и правовую заинтересованность в исходе дела. При существовании таковых правомочия прокурора наделяются статусом административного истца, а прокурор при необходимости, участвует в разбирательстве в порядке ст. 39 КАС РФ. Если осуществление данной публичной функции прокурора предшествует гражданскому не обусловлено защитой прав и интересов других лиц, прокурор приобретает статус административного истца. [13; с. 114]

Применение этого критерия будет полезным, но не всегда очевидным признаком прокурора как административного истца. Именно на этом акцентирует свое внимание С.А. Алехина, выделяя главную задачу при определении стороны истца в административном судопроизводстве: правильное установление субъекта, которому принадлежит право или интерес, являющийся предметом судебной защиты.

Отсутствует конкретизация роли прокурора при обращении в суд с административным иском о недобровольной госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь, на основании ст. 275 КАС РФ. Та же ситуация наблюдается при недобровольной госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в соответствии со ст. 281 КАС РФ. Мнение о том, чьи права защищаются при предъявлении данных требований, в науке давно устоялось. Предметом судебной защиты являются

праванеопределенного круга лиц, могущих потенциально пострадать от поведения больных лиц.[31] Применение критерия отграничения административных истцов, обладающих и не обладающих публичными функциями, по признаку наличия в качестве предмета защиты прав других лиц, дает основание для вывода о том, что прокурор в этих случаях не является административным истцом.

Не меньший интерес представляет вопрос о возможности предъявления в суд заявления об оспаривании результатов определения кадастровой оценки стоимости с учетом того, что такое право прокурора прямо не закреплено в ст. 245 КАС РФ. Согласно п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» прокурор наделяется правом на обращение в суд с соответствующим требованием в интересах РФ, специфики ее субъектов и муниципальных образований на основании ст. 45 ГПК РФ.[28] Это положение расширяет толкование закона, размещения создавая коллизию правовых норм.

Таким образом, создаются разногласия, противоречия, которые противопоставляются базовым учениям о сторонах и исковой форме защиты права. Казалось бы, что возможность прокурора занять место административного истца связана с его публичными функциями, предоставляемыми государством для пресечения действий нарушителя закона, однако, иск в первую очередь есть средство защиты нарушенного права и его подача надзорным полномочием не является.

Таким образом, для решения вопроса о возможности придания прокурору статуса административного истца на законодательном уровне, необходимо конкретизировать категории дел, по которым прокурор может занять соответствующее процессуальное положение. Выдвижение прокурора на роль административного истца подлежит оценке с точки зрения международных принципов, действующих в отношении роли прокурора в

цивилистическом процессе, и требования по соблюдению баланса публичных и частных интересов в процессе.

Кроме того, нуждаются в разработке критерии вхождение прокурора в процесс в роли административного истца, если по делу возможно участие истца – носителя материальных прав, а также прокурора, выступающего в его интересах на основании ч. 1 ст. 39 КАС РФ.

В арбитражном процессе также рассматриваются дела публичного производства с участием прокурора, несмотря на это статус «особого» истца для прокурора в АПК РФ не закреплён. Прокурор не назван как сторона ни в ст. 44 АПК РФ, ни в других нормах. В ч. 3 ст. 52 АПК РФ указано, что прокурор, обратившийся в арбитражный суд, имеет либо комплекс затрудняющих прав и обязанностей истца, однако, таковым не таким является.

Отмечаются три различных варианта регламентации положения прокурора в цивилистических процессах:

- в ГПК РФ прокурор не является истцом;
- в КАС РФ допускается участие прокурора в деле в роли административного истца;
- в АПК РФ прокурор не является истцом, несмотря на сходство отдельных категорий дел публичного производства с делами, рассматриваемыми по правилам административного судопроизводства.

Каждая отрасль цивилистического процесса в известной степени индивидуальна, однако различия в правовом регулировании должны быть обоснованными, а сходные по своей правовой природе правоотношения подпадать под идентичные правила, установленные законом. Г.А. Жилин отметил, что «различия в законодательном регулировании процессуального положения прокурора при рассмотрении и разрешении однородных дел, критерием которых по существу является лишь разновидность суда гражданской юрисдикции, логического обоснования не имеют».[9; с. 576] По мнению ученого, законодатель, обязан избрать один способ регламентации

процессуальных отношений, позволяющий наиболее эффективно обеспечить достижение целей судопроизводства.

Следует признать, что отсутствие в законе четкого наименования форм участия прокурора в гражданском судопроизводстве вызывает неопределенность в его процессуальном «названии», в котором так нуждается судебная практика. Статус прокурора в зависимости от формы участия в гражданском деле не меняется – он остается прокурором. В профессиональном судебном обиходе наименование «прокурор» не отражает информацию о том, в какой форме он участвует в гражданском деле – в форме обращения в суд с иском, либо в форме дачи заключения по делу.

Согласно ГПК РФ, прокурор всегда выступает от имени государства, но не всегда защищает публичные интересы. Объект судебной защиты различается в каждом конкретном случае. Это могут быть права и законные интересы граждан, общественный интерес неопределенного круга лиц, публично –правовых образований, и др. Таким образом, положение прокурора, как государственного представителя в гражданском процессе, отвечает его судебной функции, то есть отражает специфику его судебной-процессуальной деятельности как представителя органа государственно – власти. Однако прокурор не во всех случаях приобретает процессуальный статус защитника государственных интересов, поэтому утверждения ученых верны отчасти.

Если ранее преимущественно обсуждался вопрос о правовом положении прокурора, обращающегося в суд за судебной защитой, то на данном этапе актуальным представляется проблема статуса прокурора, привлекаемого в гражданский процесс для дачи заключения по делу. Традиционное понимание роли и функций прокурора в теории гражданского процессуального права свидетельствует о том, что он не может быть привлечен к участию в деле в качестве третьего лица. Если в случае обращения в суд с иском, он наделяется правами и обязанностями истца, то при участии в форме дачи заключения по делу прокурор

имеет процессуальные права обязанности лица, участвующего в деле. Третьи лица, не заявляющие самостоятельные требования, относительно предмета спора, в отличие от прокурора вступают в начатый процесс на стороне истца или ответчика, поскольку судебное решение может повлиять на права и обязанности третьего лица, то есть имеют косвенную юридическую заинтересованность в исходе дела. Ошибочной практикой является указание в исковом заявлении прокурора, привлекаемого на основании закона для дачи заключения по делу, в числе третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора. Представляя заключение по делу, прокурор лично не заинтересован в исходе дела, поскольку он выступает в процессе для реализации своих служебных полномочий. Судебное решение не может непосредственно повлиять на его права и обязанности. Несмотря на это, случаи привлечения прокурора в процесс в качестве третьего лица описаны в литературе [42; с. 92], а также встречаются в судебной практике.

Вместе с тем, существует ряд гражданских дел, по которым прокуратура легально привлекается в качестве третьего лица, незаявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора. К ним в первую очередь относятся дела о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (ст. 1070 Гражданского кодекса РФ). Эти дела имеют дискуссионную правовую природу, а потому разрешаются на стыке гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

Прокурор может выступать как от имени прокуратуры, фигурирующей в роли третьего лица, так и для дачи заключения по делу в суде второй инстанции, несмотря на то, что это прямо не предусмотрено гражданским процессуальным законодательством.

Подводя итог исследованию вопроса о процессуальном положении прокурора в судебном разбирательстве гражданских дел, можно сделать следующие выводы.

Прокурор в соответствии со ст. 45 ГПК РФ, не является истцом, «процессуальным истцом», «особым истцом».

Сравнительный анализ норм трех цивилистических процессуальных кодексов – ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ – показывает расхождения в правовом регулировании сходных правоотношений с участием прокурора.

– ГПК РФ не предусматривает вариант вступления прокурора в процесс в роли истца в отличие от КАС РФ.

– Кодекс административного судопроизводства РФ, закладывая в норму ст. 38, возможность прокурора занять процессуальное положение истца, не содержит прямого указания на соответствующие категории дел. Анализ критериев допустимости вторжения прокурора в административное судопроизводство (отсутствие или сложность определения носителя спорного материального права, осуществление публичной функции прокурором, не обусловленной судебной защитой прав и интересов других лиц) не позволяет четко выделить случаи, в которых прокурор участвует в качестве административного истца.

– АПК РФ не предусматривает вступления прокурора как истца, в споры публично-правового характера, в отличие от аналогичных дел, рассматриваемых по правилам КАС РФ, что нельзя признать правильным в силу требования внутреннего единства и непротиворечивости законодательства.

Тенденция разграничения полномочий органов публичной власти и прокуратуры по обращению в суд предполагает использование разработанных и новых критериев вступления прокурора в процесс:

– невозможность или затруднительность реализации полномочия обращению в суд компетентными органами публичной власти для защиты прав и законных интересов других лиц по объективным причинам (отсутствие компетентного органа или отсутствие у него гражданской процессуальной правоспособности, оспаривание действий (бездействия) компетентного органа).

– наличие у прокурора более широких по сравнению с иными компетентными органами полномочий по подготовке искового заявления, собиранию и представлению доказательств в суд.

Эти обстоятельства устанавливаются на уровне межведомственного взаимодействия и должны быть понятными суду. Баланс между целесообразностью участия в процессе прокурора и добросовестным выполнением компетентными органами своих обязанностей достигается путем контроля за ситуацией, без перевеса в сторону применения мер прокурорского реагирования. Ненадлежащее исполнение возложенных на уполномоченные органы функций не может служить уважительной причиной для не обращения в суд в защиту прав нуждающихся лиц и дублирования их полномочий прокурором. В этом случае виновные лица должны понести ответственность и обеспечить надлежащее исполнение законов в подведомственной сфере.

1.2 Процессуальные полномочия прокурора при разрешении гражданских дел

Полномочия прокурора очерчены в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 22021-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Процессуальные полномочия прокурора кратко регулируются в ст. 27, 28, 35, 36, 37 этого закона со ссылкой на отраслевое процессуальное законодательство.

Как известно, в период действия ГПК РСФСР 1964 г. прокурор осуществлял надзор за исполнением законов при рассмотрении судебных дел. В ходе судебной реформы и с принятием ГПК РФ 2002 г. произошел отказ от такого вида надзорной деятельности. Вместе с отказом от надзора прокуратуры за исполнением законов при рассмотрении судебных дел, ликвидировались и многие надзорные полномочия в судебном процессе. В частности, были исключены права прокурора на истребование

материаловдела из суда для решения вопроса о наличии оснований для принесения протеста, на приостановление исполнения судебных постановлений, на обжалование судебных постановлений вне зависимости от его участия в деле.

Редакция ч. 2 ст. 36 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», сохраняющая право прокурора на истребование из суда любого дела, по которому решение вступило в законную силу, с целью обжалования в надзорном порядке, способствует поступлению большого количества жалоб в прокуратуру. Поводом для обращения граждан является несогласие с принятыми судебными актами по гражданским делам, в рассмотрении которых участие прокурора не предусмотрено ГПК РФ. [36; с. 45-49] Таким образом, названная норма требует приведения в соответствие действующему гражданскому процессуальному законодательству путем устранения правила о праве прокурора истребовать любое гражданское дело, решение по которому вступило в законную силу, из суда для разрешения вопроса о его обжаловании в надзорную инстанцию. На данное противоречие В.А Вайпан, С.Р. Гладких обращали внимание еще в 2002 г., но законодательство не изменено до сих пор. [4; с. 16] В юридической среде полномочия презюмируются, что указанное законоположение применяется в части, не противоречащей ГПК РФ [43], однако это, как показывает практика, это не делает закон понятным и удобным для использования.

И.В. Устименко указывает на то, что право на предъявление и поддержание иска в суде общей юрисдикции или арбитражном суде предоставляется прокурору в рамках полномочий при осуществлении надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина. Такой вывод следует из размещения ст. 27, 28 в Главе 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». [37; с. 12, 23] Однако, это означает, что прокурор осуществляет надзор в сфере осуществления правосудия по гражданским делам. Предметом этого вида надзора выступает соблюдение прав человека и гражданина федеральными органами

исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, другими субъектами. Соблюдение прав граждан в ходе осуществления правосудия по гражданским делам предполагает иной механизм контроля, нежели прокурорский надзор.

В случае выявления нарушений прав человека и гражданина субъектами, указанными в ч. 1 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор правомочен использовать меры прокурорского реагирования. В том случае, если они не привели к желаемому результату, либо если права подлежат защите в судебном порядке и гражданин не может самостоятельно защитить их в силу состояния здоровья, возраста, недееспособности и по другим причинам, а также, если нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор вправе обратиться в суд с иском. В связи с изложенным, следует согласиться с Г.А. Жилиным в том, что внутри процесса прокурор не осуществляет надзор, а на основании процессуального законодательства с учетом, например, состязательности и равноправия сторон лишь участвует в рассмотрении дел судами. В основе такого участия полномочия по осуществлению прокурорского надзора, но по отношению к процессу надзор за исполнением законов выступает как внешнее явление. [9; с.225]

Нельзя признать правильным мнение о том, что полномочия прокурора на дачу заключения и на обжалование судебных постановлений по гражданским делам представляют собой процессуальные средства прокурорского надзора в гражданском процессе. [15; с. 70] К такому ошибочному суждению приводит сопоставление специфических процессуальных полномочий прокурора советского периода и современности в отрыве от изучения правового регулирования деятельности органов прокуратуры, и в частности, обозначенных в законе предметов

прокурорского надзора.

Понятие полномочий прокурора в гражданском процессе необходимо рассматривать, базируясь на сочетании Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и процессуального законодательства. ГПК РФ не содержит понятие «прокурорских полномочий», поэтому в научной литературе под ними подразумевается круг процессуальных прав, направленных на достижение целей, прописанных в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [15]. В интерпретации, автора этого определения М.Ю. Крутикова, полномочия прокурора представляют собой только процессуальные права. Т.Н. Маслов, углубленно изучая тему полномочий прокурора в гражданском процессе, справедливо полагает, что права прокурора одновременно являются его обязанностью. Но важно подчеркнуть, что прокурор, выступая субъектом гражданского процессуального правоотношения, имеет совокупность гражданских процессуальных прав, которые налагаются на государственно-правовую обязанность, вытекающую из государственно-правового правоотношения, субъектом которого одновременно является прокурор. [17; с. 5]

Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» вменяет в обязанность прокуроров участие в рассмотрении судами дел, возбужденных по искам, заявлениям, административным исковым заявлениям в порядке ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, ч. 1 ст. 39 КАС РФ. Таким образом, при наличии на то оснований, прокурор получает согласно ГПК РФ право на обращение в суд, которое одновременно является его обязанностью с точки зрения нормативной базы. Ряд процессуальных прав прокурора порождают обязанности для него. Например, предъявлению в суд искового заявления предшествует качественная досудебная подготовка, собирание доказательственного материала, а затем его представление в суд.

Часть 3 ст. 131 ГПК РФ возлагает на прокурора специальные

обязанности по указанию конкретного нарушенного права и ссылки на норму, предусматривающую способ его защиты, а также доказывание невозможности предъявления иска самим гражданином либо обращения гражданина к прокурору с просьбой обратиться в суд в его интересах. Помимо этого, из права на обращение в суд вытекают обязанности прокурора по поддержанию иска, принятию мер для обеспечения защиты нарушенного права заинтересованного лица в разумный срок, по предъявлению в случае необходимости заявления об ускорении дела, а также заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок. Отказ в удовлетворении иска, поданного прокурором, требует решения вопроса об обжаловании судебного постановления, а при отсутствии оснований для принесения апелляционного представления Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 июля 2017 г. № 475 предписывает прокурорам составлять мотивированное заключение. Составление такого заключения нельзя назвать непосредственной процессуальной обязанностью прокурора потому, что Гражданский процессуальный кодекс РФ ее не предусматривает. Таким образом, следует говорить о том, что полномочия прокурора, который обращается в суд с исковым заявлением (заявлением), представляют собой процессуальные права и совпадающие с ними обязанности прокурора; процессуальные права и корреспондирующие им обязанности прокурора; обязанности прокурора, прямо не отвечающие каким-либо процессуальным правам и не регламентированные процессуальным законодательством. [6; с.35-36]

Более плачевна ситуация с правовым регулированием полномочий прокурора при даче заключения по гражданскому делу. Такой формат участия прокурора в гражданском судопроизводстве также предполагает определенный круг полномочий прокурора. ГПК РФ его не очерчивает. Презюмируется, что прокурор по мере необходимости пользуется правами лиц, участвующих в деле, на основании ст. 35 ГПК РФ, за исключением прав, связанных с доказыванием правовой позиции. Но специфика правового

положения прокурора, дающего заключение по гражданскому делу, не позволяет настолько упрощенно подходить к проблеме определения объема его полномочий. Процессуальные права прокурора призваны обеспечить выполнение его основной обязанности – составления заключения по делу. [2; с. 8]

При обращении прокурора в суд с иском, направленным на защиту прав граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, большое значение имеет правильное определение правоспособности прокурора. Проверка наличия или отсутствия у прокурора права на обращение в суд с иском связывается с установлением юридически значимых обстоятельств:

- назначения прокурора на должность в установленном порядке;
- обращения в суд прокурора соответствующего уровня;
- удостоверения полномочий прокурора;
- наличия предусмотренных законом оснований для обращения прокурора в суд в зависимости от категории гражданского дела и субъекта – носителя нарушенного права или охраняемого законом интереса.

Очень актуальным в настоящее время вопросом является удостоверение полномочий прокурора при инициировании судебного процесса, вступлении в начавшийся процесс, а также при совершении распорядительных действий от имени стороны. Нормы ст. 45, 132 ГПК РФ не содержат никаких специальных требований по приложению к исковому заявлению документов, подтверждающих полномочия прокурора, равно как не регулируется этот аспект ст. 39, 125 КАС РФ, ст. 52 АПК РФ. В связи с этим, судебнo-прокурорская практика пошла своим путем. Согласно п. 4.3. Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 10 июля 2017 г. № 475 прокурор, предъявивший заявление, обязан совершать распорядительные процессуальные действия самостоятельно, либо передавать полномочия на их совершение участвующему в деле прокурору в письменной форме. Указание на формат документа, закрепляющего передачу полномочий, в

Приказе отсутствует.

Удостоверение полномочий прокурора зависит от устоявшейся практики на территории конкретного региона. В Определении Свердловского областного суда от 24 июля 2007 г. по делу № 33-5290/2007 термин «прокурор» толкуется как имеющий обобщающий характер в отношении всех должностных лиц прокуратуры помимо прокуроров и их заместителей. Отсюда следует необязательность передачи полномочий от одного прокурорского работника другому на основании доверенности. При возникновении у суда сомнений в компетенции прокурора, подписавшего исковое заявление, допускается оставление искового заявления без движения с целью предоставления суду подтверждающих полномочия прокурора документов. [23]

В других регионах, например в Костромской области, отсутствие доверенности как документа, подтверждающего полномочия прокурора, служит основанием для оставления искового заявления без рассмотрения как подписанного лицом, не имеющим полномочий на совершение этого действия.[22]

Таким образом, обращение прокурора в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ в защиту прав и законных интересов других лиц предполагает подачу искового заявления (заявления), подписанного должностным лицом органов прокуратуры, которому по закону предоставлено это право. Участие помощника прокурора в судебном разбирательстве по гражданскому делу осуществляется на основании ведомственного распределения служебных обязанностей, а статус прокурорского работника в суде подтверждается удостоверением.

Объем процессуальных прав прокурора зависит от формы его участия в гражданском судопроизводстве. Будучи лицом, участвующим в деле, ему присущи права, закрепленные в ст. 35 ГПК РФ. В том случае, когда прокурор участвует в деле в форме обращения в суд в защиту прав и законных интересов других лиц, он наделяется процессуальными правами, зафиксированными в ст. 39 ГПК РФ.

Глава 2 Формы участия прокурора в гражданском процессе

2.1 Обращение прокурора в суд с заявлением в защиту суде прав, свобод и законных пользования интересами граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований

Формы участия прокурора в гражданском процессе интерпретируются как законодательно закрепленное внешнее выражение неоднократно повторяющихся действий по реализации прокурором своих полномочий, способствующих осуществлению правосудия и определяемых целями защиты прав, свобод, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». [2; с. 360]

Основные современные формы участия прокурора в разбирательстве гражданских дел судом первой инстанции трансформировались из инициативной и надзорной формы. Инициативная форма практически не видоизменилась по порядку реализации, за исключением понимания ее сущности и наполненности процессуальными правами и обязанностями прокурора. [7; с. 702]

Баланс частных и государственных интересов по вмешательству в спорные частные правоотношения достигается обязательным соблюдением ряда предпосылок участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Прокурор наделен полномочием по обращению в суд в интересах физических лиц, если они не могут сделать это самостоятельно по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности (ст. 45 ГПК РФ).

Эти критерии многократно обсуждались в литературе. Судебная практика выработала достаточно устоявшиеся правила их применения. Состояние здоровья, не позволяющее лицу самостоятельно обратиться в суд, как правило, подтверждается копиями медицинских документов,

прилагаемыми к исковому заявлению. Они должны свидетельствовать о наличии у лица устойчивого заболевания, обуславливающего его ограниченную мобильность, существенные физические пороки или страдания, бессознательное состояние или состояние, не позволяющее адекватно воспринимать обстановку, принимать осознанные волевые решения, письменно выражать свою правовую позицию по вопросу нарушения права. Представляется, что к таким заболеваниям, относятся онкологические болезни, тяжелые последствия травм, несчастных случаев, заболевания опорно-двигательного аппарата и другие тяжелые болезни независимо от получения гражданином инвалидности.

В отношении несовершеннолетних действует возрастной критерий – от рождения до 18 лет, подтверждаемый копией свидетельства о рождении ребенка либо паспорта. Вместе с тем, очень спорным остается вопрос о возможности обращения прокурора в суд в интересах несовершеннолетних детей, ставших полностью дееспособными в результате вступления в брак или прохождения процедуры эмансипации. На наш взгляд, несмотря на приобретение этими лицами полной дееспособности согласно гражданскому законодательству, прокурор должен сохранять право на обращение в суд в их интересах, учитывая, что они не достигли возраста совершеннолетия.

Недееспособность лица подтверждается соответствующим судебным решением о признании гражданина недееспособным вследствие наличия у него психического заболевания, из-за которого он не понимает значение своих действий и не может руководить ими. Основная трудность при подготовке прокурором искового заявления, предъявляемого в защиту нарушенных прав недееспособного гражданина, заключается в необходимости приложения копии соответствующего судебного решения. Как правило, оно находится у опекуна недееспособного лица, либо в органах опеки и попечительства, откуда его необходимо запросить.

Согласно п. 2 «Правил ведения личных дел совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан» копия судебного

решения о признании совершеннолетнего гражданина недееспособным хранится в личном деле подопечного. [29]

В этом случае прокурор может обратиться в суд с заявлением о признании гражданина недееспособным в порядке ст. 284 ГПК РФ, однако при неотложных обстоятельствах прокурор в исковом заявлении вправе сослаться на состояние здоровья истца, препятствующее самостоятельному обращению в суд с иском.

Согласно ч. 1 ст. 45 ГПК РФ помимо случаев невозможности самостоятельного обращения в суд заинтересованных лиц по изложенным мотивам, прокурор вправе реализовать право на обращение в суд в их интересах от своего имени при наличии иных уважительных причин.

Судебная практика сформировала содержание понятия уважительных причин. Под ними предлагается понимать тяжелую жизненную ситуацию, в которой лицо, чьи права нарушены, оказалось в результате стихийного бедствия, катастрофы, межэтнического конфликта, и др. [19] В теории круг предлагаемых обстоятельств значительно шире. Д.В. Тарабрин к уважительным причинам невозможности самостоятельного обращения гражданина в суд относит: потерю лицом работы; служебную зависимость от работодателя; тяжелое материальное положение гражданина, не позволяющее ему оплатить услуги адвоката; наличие на иждивении лица недееспособных и несовершеннолетних членов семьи; необходимость постоянного ухода за ними. Интересно мнение автора о том, что причинами для подачи прокурора иска в суд в интересах другого лица могут служить удаленность места жительства гражданина от места нахождения суда; воспрепятствование работодателем в получении работником документов, подтверждающих факты невыплаты заработной платы, размер задолженности, бедность, многодетность, неграмотность истца, и другие обстоятельства. [34; с. 54] Ряд условий, таких как инвалидность, пенсионный возраст, тяжелое материальное положение, служебную зависимость от ответчика, неграмотность, отдаленность места проживания, рекомендуется

внести в перечень уважительных причин обращения в суд прокурора на основании ч. 1 ст. 45 ГПК РФ. [32; с. 5, 11]

Сравнение некоторых теоретически обоснованных уважительных причин с имеющимися в законе мотивами обращения прокурора в суд в интересах других лиц позволяет обнаружить частичное дублирование.

Инвалидность. Часть 1 ст. 45 ГПК РФ указывает на «состояние здоровья» как фактор, препятствующий осуществлению права на предъявление иска заинтересованным лицом. Несмотря на то, что закон не раскрывает степени тяжести состояния здоровья лица, в это понятие, на первый взгляд, вполне укладывается «инвалидность». Действительно, назначение человеку инвалидности является формальным признанием ненадлежащего состояния его здоровья.

Резюмируя, отметим, что инвалидность как уважительная причина невозможности самостоятельного обращения гражданина в суд должна рассматриваться с точки зрения группы, степени ограничения категорий жизнедеятельности человека, наличия или отсутствия добросовестного и не лишённого возможности обращения в суд законного представителя, социальной значимости защищаемого права, дополнительных ухудшающих положение инвалида обстоятельств.

Тяжелое материальное положение. Сложное материальное положение или бедность в настоящее время также не является безусловной уважительной причиной, объясняющей подачу иска прокурором. На законодательном уровне действует система процессуальных гарантий, облегчающих доступ к судебной защите малоимущих граждан. Среди них:

- льготы по уплате государственной пошлины (освобождение от ее уплаты по отдельным категориям дел и для отдельных категорий граждан, возможность воспользоваться отсрочкой или рассрочкой уплаты государственной пошлины);

- эффективно работающая во многих регионах страны система оказания бесплатной юридической помощи социально незащищенным слоям

граждан (юридические бюро и клиники при юридических факультетах и высших учебных заведениях, правозащитные и общественные организации, фонды).

Безвестное отсутствие. Гражданин, признанный судом безвестно отсутствующим, вследствие неизвестности его места нахождения в течение года, не способен самостоятельно обратиться в суд в защиту своих нарушенных прав, поскольку ему может быть неизвестно о таком нарушении. В этом случае в интересах безвестно отсутствующего лица в суд уполномочен обратиться прокурор. Соответствующая правовая позиция отражена в Определении Конституционного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 962-О [21], в которой дана оценка конституционности нормы ч. 1 ст. 45 ГПК РФ. Несмотря на то, что право прокурора на обращение в суд для защиты безвестно отсутствующих граждан подтверждено довольно давно, ГПК РФ не претерпел никаких изменений. В связи с этим предлагаем дополнить ч. 1 ст. 45 ГПК РФ уточнением, дополнив норму после слова «недееспособности» словами «признания безвестно отсутствующим».

Иные «уважительные причины». Ряд обстоятельств (пенсия по возрасту, наличие у истца иждивенцев, юридическая неграмотность, и др.) по отдельности не являются уважительными причинами для обращения в суд прокурора.

Уважительными причинами следует считать сосуществование нескольких обстоятельств, обуславливающих тяжелую жизненную ситуацию (пенсионный возраст, наличие хронического заболевания, отдаленность места проживания, тяжелое материальное положение, и прочее). Н.А. Иголина помимо названных и изученных обстоятельств, называет дополнительные категории граждан, нуждающихся в судебной защите. Это ветераны Великой Отечественной войны, иных боевых действий, локальных войн; ликвидаторы аварий; молодые специалисты; должники по валютной ипотеке и другие субъекты. Автор считает возможным расширить, дополнить, зафиксировать в специальном ведомственном нормативном акте

перечень лиц, нуждающихся в усиленной защите со стороны прокуратуры. [11; с. 8]

Вместе с тем, органы прокуратуры уполномочены выступать с иском заявлением по просьбе целого ряда лиц, нуждающихся в судебной защите, в связи с нарушением их социально значимых прав – трудовых, жилищных, социальных, семейных и других прав, охватывая правовой помощью большое количество граждан, не имеющих возможности обратиться в суд по обсуждаемым уважительным причинам.

В литературе указывается, что перечень социальных прав граждан, для защиты которых прокурор обращается в суд по просьбе заинтересованного лица, является исчерпывающим. [12; с. 58] Расширительное толкование его недопустимо, так как чрезмерное количество оснований для предъявления иска в суд прокурором, может нарушить важнейшие принципы гражданского процесса – диспозитивность, равенство всех перед законом и судом. [30; с. 59] С тем, что основания для вступления прокурора в процесс, нельзя увеличивать бесконечно, следует согласиться. Однако вывод об исчерпывающем характере случаев обращения прокурора в суд для защиты социальных прав граждан не является правильным.

Установление границ инициирования прокурором судебных процессов, направленных на защиту социальных прав граждан, перечисленных в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ возможно несколькими способами:

- путем обозначения групп социальных прав, соответствующих каждой сфере социальных правоотношений, поименованных в ст. 45 ГПК РФ, или установления ограничений в отношении правоотношений, в которых не должен участвовать прокурор;

- путем указания гражданина в письменном обращении к прокурору причин, по которым, он не обращается в суд лично.

В настоящее время ст. 131 ГПК предписывает прокурору указывать в исковом заявлении на обращение к нему гражданина с просьбой о защите его нарушенных социальных прав в суде. В литературе звучало предложение о

дополнении ст. 132 ГПК РФ требованием, согласно которому прокурор обязан приложить к своему иску заявление гражданина в письменном виде. [40; с. 11-14] Совокупность мер по приложению к исковому заявлению прокурора письменного обращения гражданина с описанием обстоятельств, затрудняющих самостоятельную защиту своих прав заинтересованным лицом, оптимизирует деятельность суда по проверке обоснованности обращения прокурора.

Нерешенной остается проблема легального толкования «неопределенного круга лиц», в защиту прав и законных интересов которого прокурор обращается в суд на основании ст. 45 ГПК РФ. Верховный Суд РФ в Определении от 24 августа 2007 г. № 77-В07-10 [20] пояснил различие между понятиями «значительное число граждан» и «неопределенный круг лиц». Если представляется возможным указать в искомом заявлении фамилию, имя, отчество и место жительства каждого истца, то общность таких заинтересованных лиц подпадает под категорию «значительное число граждан». Если индивидуализировать лиц, чьи права и законные интересы подлежат защите, невозможно, их следует считать «неопределенным кругом лиц». Несмотря на данные разъяснения, правоприменительные проблемы определения наличия у прокурора права на обращение в суд в интересах большой группы лиц, не исчезли.

Таким образом, интерпретация «неопределенного круга лиц», данная Верховным Судом РФ в вышеназванном определении, нуждается в уточнении. Толкование понятия «неопределенный круг лиц», на наш взгляд, должно быть следующим: неопределенный круг лиц – это неограниченная множественность лиц, персонификация которых путем указания в искомом заявлении фамилии, имени, отчества, места жительства невозможна или затруднительна в силу динамичности изменения качественного и количественного состава группы в период времени, необходимый для рассмотрения дела судом.

Распоряжение процессуальными правами прокурора при обращении в

суд в защиту прав и законных интересов других лиц имеет свои особенности.

Согласование позиции участвующего в деле прокурора с прокурором, по инициативе которого возник судебный процесс, осуществляется в соответствии с п. 4.3 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве». Действия по изменению предмета или основания иска, изменению размера исковых требований, полному или частичному отказу от требований совершает прокурор, предъявивший исковое заявление, в том числе посредством электронного документооборота. Соблюдение письменной формы распоряжения специальными правами инициировавшим процесс прокурором требует отложения судебного заседания или объявления перерыва для надлежащего оформления соответствующего ходатайства. В связи с этим, предпочтение отдается предъявлению прокурору заявлений по распоряжению специальными правами в электронном виде, заверенных электронной цифровой подписью.

Судебная практика выработала позицию, согласно которой прокурор не связан мнением истца и руководствуется только законом и внутренним убеждением. [19] По мнению Л.А. Тереховой, если иск предъявлен в интересах гражданина, судья в начале судебного разбирательства должен выяснить у истца, поддерживает ли он свои требования и соответствует ли его позиция позиции прокурора, изложенной в исковом заявлении, зафиксировав это в протоколе судебного заседания. Кроме того, изменение иска прокурором также подлежит согласованию с истцом. Иное означало бы лишение истца процессуальных прав и подмена его прокурором. [35; с. 126]

Требует разрешения вопрос о возможности заявления прокурором ходатайства об обеспечении иска. В случае отказа в удовлетворении иска ответчик после вступления в законную силу решения суда вправе предъявить к истцу иск о возмещении убытков, причиненных ему мерами по обеспечению иска, принятыми по просьбе истца. Прокурор в силу своего государственно-правового статуса обеспечение убытков ответчика не

предоставляет.

Таким образом, если ходатайство прокурора о принятии мер по обеспечению иска подтверждается в какой-либо форме истцом или его представителем, препятствий для обеспечения и возмещения истцом возможных для ответчика убытков не имеется. [24; с. 894]

Рассуждая о возможности прокурора заявлять требование о принятии обеспечительных мер в гражданском судопроизводстве, О.Н. Арестова видит вполне логичным включение в предмет деятельности прокурора, участвующего в обеспечении иска, конкретных мер, обязывающих его осуществлять проверку законности действий лица, выступившего инициатором обеспечения иска. Такую меру автор предлагает ввести для того чтобы, нейтрализовать наступление негативных последствий, а также возникновение споров о взыскании убытков, как условие гарантированности обеспечения иска. [1] Таким образом, возможность подачи прокурором заявления об обеспечении иска обусловлена согласием истца на совершение этого процессуального действия как гарантии потенциального возмещения ущерба, причиненного ответчику.

Статья 45 ГПК РФ предусматривает право прокурора отказаться от иска. Позиция прокуратуры, однако, в этом вопросе более жесткая. Ведомственные требования предполагают настолько высокий уровень досудебной работы с ответчиком, применения мер прокурорского реагирования, работы по подготовке исковых заявлений в суд, чтобы риск отказа прокурора от иска в ходе судебного разбирательства был сведен к минимуму. Если в ходе судебного заседания возникли основания для реализации прокурором права на отказ от иска, истец не лишается права дальнейшего рассмотрения судом искового требования. Несоблюдение правила об установлении воли истца на продолжение процесса влечет за собой отмену определения о прекращении производства по делу в связи с отказом прокурора от иска, поскольку за истцом сохраняется право обжалования такого определения.

На основании проведенного исследования, представляется возможным сделать несколько концентрированных выводов. Обращение в суд как форма участия прокурора в гражданских делах имеет неполное правовое регулирование, сопровождаемое наличием в законе не конкретизированных положений («состояние здоровья», «иные уважительные причины», «неопределенный круг лиц», перечисление социальных прав граждан, для защиты которых прокурор имеет право обратиться в суд). Это создает предпосылки для расширительного или дефектного толкования нормы ст. 45 ГПК РФ, а также для судебного усмотрения. Распоряжение прокурором своими процессуальными полномочиями в судебном разбирательстве связано с рядом правоприменительных проблем: подтверждением распорядительных действий прокурором, инициировавшим процесс, уведомлением заинтересованного лица и его законных представителей о совершении распорядительного действия, процессуальными последствиями отказа прокурора от иска. Решение проблем обращения прокурора в суд с иском для защиты нарушенных прав и охраняемых законом интересов других лиц обусловлено применением подхода уточнения и конкретизации нормы права ст. 45 ГПК РФ, который может быть реализован на уровне правотворчества, путем издания подзаконных актов ведомственными государственными органами, а также в процессе правоприменения.

Способствовать совершенствованию правового регулирования порядка обращения прокурора в суд и поддержания искового заявления должны следующие предложения:

- необходимо указывать в заявлении, которое гражданин направляет прокурору, причины, затрудняющие самостоятельную судебную защиту социальных прав заинтересованным лицом;
- следует включить в закон условие о вступлении прокурора в процесс для защиты прав граждан, признанных безвестно отсутствующими;
- сохранить за прокурором право на обращение в суд в интересах несовершеннолетних, приобретших полную гражданскую дееспособность в

связи с эмансипацией или вступлением в брак.

Обращение прокурора в суд с иском предполагает определенный набор процессуальных полномочий, имеющих специфику по сравнению процессуальными правами и обязанностями истца. Согласно предложенной классификации полномочия прокурора при подаче в суд искового заявления можно распределить следующим образом:

- процессуальные права и совпадающие с ними обязанности прокурора (полномочие по предъявлению искового заявления в суд; уведомление истца и его законных представителей об обращении в суд с иском, указание нарушенного права и ссылки на норму, содержащую способ его защиты, доказывание невозможности самостоятельного предъявления иска гражданином либо обращения к прокурору с просьбой обратиться в суд в его интересах, приложение необходимых документов в порядке ст. 132 ГПК РФ).

- процессуальные права и корреспондирующие им обязанности прокурора (предъявлению искового заявления предшествует качественная досудебная подготовка, собирание доказательств, а затем их представление в суд; корреспондирует обязанность по поддержанию иска, принятию мер для обеспечения защиты нарушенного права заинтересованного лица в разумный срок, по предъявлению в случае необходимости заявления об ускорении дела, а также заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок; поддержание иска прокурором требует тщательной подготовки к судебным заседаниям, детального изучения материалов дела, анализа законодательства и судебной практики по спорным правоотношениям, получения и представления в суд необходимых доказательств, отслеживания информации о движении дела на сайте суда, заявления ходатайства о вынесении частного определения в отношении субъекта, допустившего нарушение закона, и др.);

- обязанности прокурора, прямо не отвечающие каким-либо процессуальным правам, и не регламентированные процессуальным

законодательством (согласование совершения распорядительных действий с прокурором, подписавшим исковое заявление в суд, и др.).

Распоряжение прокурором рядом процессуальных прав ограничивается подтверждением дееспособного истца на их совершение. Без согласия истца на предъявление прокурором ходатайства о применении мер по обеспечению иска, прокурору следует воздержаться от заявления соответствующего ходатайства. Мнение истца имеет значение для решения вопроса о прекращении или продолжении судебного процесса при отказе прокурора от иска. В случае обращения прокурора в суд в защиту прав и законных интересов недееспособных и несовершеннолетних лиц, разрешение (или согласие) на реализацию специальных процессуальных прав от законных представителей лица, чьи права нарушены, не требуется. Если конфликт интересов между представляемым лицом и его представителем отсутствует, добросовестный законный представитель должен быть проинформирован о действиях прокурора по обращению в суд и защите прав ребенка, опекаемого лица или лица находящегося на попечении.

2.2 Заключение прокурора как форма участия в рассмотрении судом гражданских дел

В данный момент нельзя согласиться с мнением о том, что полномочия прокурора на дачу заключения и на обжалование судебных постановлений представляют собой процессуальные средства прокурорского надзора в гражданском процессе. [15; с. 70] Г.А. Жилин указывает, что прокурор, преследуя своим участием в гражданском судопроизводстве, цели обеспечения законности, защиты прав и свобод человека, пользуется правами ординарного субъекта процесса по отношению к суду. Имея иное процессуальное положение, прокурор наделен специальным полномочием по даче заключения по гражданскому делу.

Будучи обязательным участником судебного разбирательства по предусмотренным законом категориям дел, прокурор извещается о начавшемся судебном процессе. Прокурор не может быть привлечен к участию в деле по инициативе кого-либо из участников процесса. Закон не предусматривает привлечение прокурора для дачи заключения по делу по инициативе суда, в те дела, которые не являются обязательными для участия прокурора по закону. [41; с. 120] Несмотря на это, практика привлечения прокурора в процесс по инициативе суда полностью не искоренена. Отдельные ученые полагают, что привлечение прокурора в процесс по инициативе суда способствовало бы достижению целей гражданского судопроизводства, более полному и всестороннему разрешению дела. [10; с. 7] С этим утверждением достаточно трудно согласиться, поскольку суд как независимый орган, призван обеспечить равенство сторон и баланс их правовых позиций в суде. Привлечение прокурора по инициативе суда означало бы усиление государственного вмешательства в гражданские дела без законных оснований.

Объем прав и обязанностей прокурора, дающего заключение по делу, соответствует объему прав и обязанностей лица, участвующего в деле, предоставляемых ст. 35 ГПК РФ. Из нее вытекает, что прокурор вправе представлять доказательства, заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, давать объяснения суду, задавать вопросы другим участникам процесса, и т.д. Но это не так.

Н.А. Васильчикова отмечает специфику правового положения прокурора, дающего заключение по делу, и возражает против упрощенного подхода к проблеме определения объема его полномочий, с чем следует согласиться. В частности, прокурор, дающий заключение по делу, не обладает правами, связанными с доказыванием его правовой позиции. [5; с. 99] Отсюда следует, что прокурор не может заявлять любые ходатайства, направленные на собирание и истребование доказательств, в том числе ходатайства о назначении экспертизы, вызове свидетелей и другие. Прокурор

вправе знакомиться с материалами дела, делать из него выписки, снимать копии, задавать вопросы лицам, участвующим в деле, и лицам, содействующим осуществлению правосудия, с целью формирования представления об обстоятельствах дела, поведении сторон, имеющихся доказательствах. За прокурором закрепляется право на принесение апелляционного представления на незаконное и необоснованное судебное решение.

Требования к заключению прокурора в законе не прописаны. Практике известны случаи устной дачи заключения по делу, составления развернутого документа, заполнения прокурором бланка заключения.

Четкое требование об обязательности составления заключения прокурора в письменной форме содержится в п. 6 Приказа Генпрокуратуры России от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» лишь в отношении дел, рассматриваемых в порядке упрощенного производства (гл. 21.1 ГПК РФ). Это объясняется приоритетом письменной процессуальной формы в данном порядке рассмотрения и разрешения гражданских дел.

Согласно ст. 229 ГПК РФ содержание заключения прокурора отражается в протоколе судебного заседания. С.Г. Бывальцева полагает, что этого недостаточно и заключение должно иметь письменную форму, чтобы предотвратить искажение заключения прокурора в протоколе судебного заседания.

В настоящее время проблема возможного искажения содержания заключения прокурора снимается введением аудио-протоколирования судебного заседания. Вместе с тем, заключение в письменной форме в большей степени отвечает задачам участия прокурора в гражданском деле в этой форме, а также требованиям к процессуальному документу с мотивировкой и другими данными.

Статья 45 ГПК РФ содержит неполный перечень дел, по которым прокурор обязан давать заключение по делу. В данной норме прямо указаны

дела о восстановлении на работе, о выселении, о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью. В п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» уточняется, что прокурор дает заключение также по делам о компенсации морального вреда, причиненного повреждением здоровья или смертью кормильца. [27] Иные случаи предусмотрены законом. Согласно ГПК РФ, прокурор участвует в делах об усыновлении ребенка, о признании гражданина недееспособным, ограниченно дееспособным, признании гражданина безвестно отсутствующим или умершим, в иных делах (ст. 244.15, 273, 278, 283, 284, 288 ГПК РФ). Ни в одной из норм не конкретизируется форма участия прокурора, упоминается лишь, что дело рассматривается с участием прокурора. Согласно Семейному кодексу РФ прокурор участвует в делах о лишении родительских прав, об ограничении и восстановлении в родительских правах, об усыновлении и отмене усыновления (ст. 70, 72, 73, 125, 140 Семейного кодекса РФ). В ряде дел прокурор вправе участвовать в деле в одной из форм – обращения в суд или дачи заключения по делу. Однако, на наш взгляд, в каждом конкретном случае норма права должна содержать прямое указание на то, в какой форме в деле участвует прокурор.

Заключение прокурора имеет свои особенности в зависимости от категории дела, по которому оно представляется. Например, по спорам, связанным с лишением или ограничением родительских прав, в заключении должно быть отражено мнение ребенка, а также соответствие удовлетворения требования интересам ребенка. Учитывая высокую социальную значимость указанных категорий гражданских дел, следует обратить внимание на проблему явки прокурора в судебные заседания по делу, обязательному для дачи заключения. Важность присутствия прокурора в судебном заседании подчеркивается в Обзоре практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 20

июля 2011 г. в связи с рядом причин. Во-первых, в случае неявки прокурора слушание дела откладывается на основании ст. 167 ГПК РФ, а неоднократная неявка может повлечь за собой существенную задержку в рассмотрении дела судом. Во-вторых, прокурор может пропустить нарушение норм материального и процессуального права, допущенное в ходе судебного разбирательства, и предоставить заключение без учета этого обстоятельства. Например, по делу о лишении родительских прав и взыскании алиментов, прокурор дал заключение об удовлетворении исковых требований, несмотря на отсутствие в деле акта обследования условий жизни ребенка и претендентов на его воспитание, а также заключения органа опеки и попечительства. [18] Аргумент о том, что ошибка устранима судом вышестоящей инстанции, не является оправданием недобросовестной реализации прокурором своих процессуальных обязанностей. Требование присутствия прокурора в судебных заседаниях для дачи заключения по делу обязательно и может быть нарушено лишь при наличии у прокурора уважительных причин для пропуска слушания и уведомления о них суда, рассматривающего дело.

АПК РФ в отличие от ГПК РФ не предусматривает такую форму участия прокурора как дача заключения по делу. Часть 5 ст. 52 АПК РФ предоставляет прокурору право вступать в процесс на любой стадии в целях обеспечения законности.

Арбитражное процессуальное законодательство сводит специальные дополнительные полномочия прокурора, направленные на обеспечение законности, к праву прокурора вступить в дело на любой стадии арбитражного процесса (ч. 5 ст. 52 АПК РФ). В гражданском процессе прокурор вступает в процесс и дает заключение по делу (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ). Такие различия в правовом регулировании участия прокурора в рассмотрении дел гражданской юрисдикции логического обоснования не имеют. [9; с. 245] Представляется, что унифицированный подход к участию прокурора в гражданском и арбитражном процессе обуславливает

возможность закрепления в АПК РФ дачи заключения по делу как формы участия прокурора в арбитражном процессе с соответствующей группой прав и обязанностей лица, участвующего в деле. Итак, среди проблем, связанных с дачей прокурором заключения по делу следует назвать:

- отсутствие легальной дефиниции понятия «заключение прокурора», нормативно закрепленных требований к его форме и содержанию;

- отождествление процессуальных полномочий прокурора с правами и обязанностями других лиц, участвующих в деле, несмотря на специфику, обусловленную формой участия прокурора в процессе;

- отсутствие конкретизации в нормах права формы участия прокурора в гражданском деле;

- пробелы в правовой регламентации порядка дачи заключения по делу в случае изменения позиции прокурора в ходе судебного разбирательства, а также в случае изменения хода процесса.

По нашему мнению, заключение прокурора отражает правовую квалификацию спорных материальных правоотношений, основанную на детальном изучении прокурором обстоятельств дела и представленных сторонами доказательств, направленную на установление процессуального исхода дела. На наш взгляд, заключение прокурора должно иметь письменную форму и содержаться в материалах гражданского дела. При необходимости его изменения, прокурор может представить письменное дополнение к заключению либо обновленный документ, если он уже был составлен. Ускорить процедуру составления и представления заключения, в том числе с изменениями, должен электронный документооборот между прокуратурой и судом при использовании механизма удостоверения документа электронной цифровой подписью. Полномочия прокурора в случае дачи заключения по делу обладают спецификой, поскольку он не участвует в процессе доказывания в отличие от других лиц, участвующих в деле. Отсутствие четкого перечня дел, в которых прокурор обязан принимать

участие для дачи заключения по делу, вносит в судебную практику диссонанс. В каждой норме, фиксирующей участие прокурора в судебном разбирательстве конкретной категории гражданских дел, должно быть указание, в какой именно форме в деле участвует прокурор. При отказе истца от иска в споре о правах несовершеннолетних либо недееспособных лиц, прокурор должен иметь право приобщить свое заключение к материалам дела.

2.3 Участие прокурора в судопроизводстве по обжалованию судебных постановлений

Традиционно в научной литературе описывается две основные формы участия прокурора в суде первой инстанции – обращение в суд с иском заявлением, дача заключения по делу. Обжалование судебных постановлений посредством принесения прокурором апелляционного (кассационного, надзорного) представления является третьей формой участия прокурора в гражданском процессе. Право принесения представления в суд в вышестоящую судебную инстанцию принадлежит прокурору соответствующего уровня. Апелляционное представление имеет право принести участвующий в деле прокурор, каковым является должностное лицо органов прокуратуры, которое обратилось в суд с иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, а также участвовало в судебном разбирательстве для дачи заключения по делу. [26] На мой взгляд, в данных суждениях усматривается некая непоследовательность и смешение понятий. Правом на подписание искового заявления обладает прокурор, который инициирует производство по делу, то есть на уровне районных судов, это полномочие принадлежит районному прокурору. Прокурором, участвующим в деле, является обычно помощник прокурора района (города), не обладающий правом на использование распорядительных процессуальных

полномочий. Определенная путаница создается в связи с пояснениями, содержащимися в 10.1 Приказа Генеральной прокуратуры России от 7 июля 2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве». В ведомственном документе указывается на обладание правом принесения апелляционного представления прокурором, участвующим в деле. В настоящее время правоприменительная практика пошла двумя основными путями: либо апелляционное представление подписывает прокурор, инициировавший производство по делу в суде первой инстанции, либо право подписания делегируется помощнику прокурора, выступавшему в суде первой инстанции. Право обжалования судебных постановлений закреплено в ст. 35 ГПК РФ в числе прочих общих процессуальных прав лиц, участвующих в деле, в связи с этим право подачи апелляционного представления не нуждается в каком – либо особом подтверждении для прокурора независимо от формы его участия в суде первой инстанции. Кассационное представление вправе приносить Генеральный прокурор РФ и его заместители, прокуроры субъектов РФ, а также приравненные к ним военные прокуроры.

Общим правилом для принесения прокурором представления считается его участие в рассмотрении дела судом первой инстанции. Участие прокурора в деле не ставится в зависимость от его личного присутствия в судебных заседаниях суда первой инстанции. Эта позиция отражена в п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 июня 2012 г. № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции» [26], а также в п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 29 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции». [25]

Такая позиция ученым кажется спорной. Например, Л.А. Терехова не одобряет этот подход, поскольку прокурор должен иметь мотивацию к

участию в рассмотрении дела судом первой инстанции для вынесения законного и обоснованного судебного решения, а не к принесению представления, в том числе в случае отсутствия прокурора при рассмотрении дела судом первой инстанции. [35; с. 29-51] Думается, что полномочие по принесению прокурором апелляционного представления вне зависимости от личного присутствия в зале судебного заседания – объективная необходимость, несмотря на обоснованность мнения о его обязательном присутствии при рассмотрении дела судом первой инстанции. Участие прокурора в суде первой инстанции проверяется вышестоящей инстанцией по материалам дела. Указание на участие в деле прокурора должно содержаться в протоколах судебного заседания, а также в судебном решении. В материалы гражданского дела подшивается соответствующей форме участия прокурора процессуальный документ, надлежащим образом подписанный – исковое заявление (заявление) либо заключение, если оно было предоставлено прокурором в письменном виде. При отсутствии в деле заключения в качестве самостоятельного процессуального документа, позиция прокурора относительно рассматриваемого дела должна быть отражена в протоколе судебного заседания в максимально полном объеме.

Прокурор также наделен правом апелляционного обжалования судебного решения, если он не был привлечен судом первой инстанции к участию в деле, но его участие было обязательным в силу закона.

Такие случаи возможны, если к прокурору обращаются граждане, спор о правах и обязанностях которых был разрешен судом без их участия в деле, а также в результате проведения прокурорских проверок. [44; с. 28]

По общему правилу принятие судом решения о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле, влечет за собой отмену судебного решения (ст. 330 ГПК РФ).

Представляется, что нарушение норм гражданского процессуального законодательства в части непредставления прокурором заключения по вине суда первой инстанции должно быть устранено в суде второй инстанции.

Участие прокурора в гражданском судопроизводстве в двух формах одновременно не допускается, и это правило распространяется, в том числе, на апелляционную инстанцию. В связи с этим, мнение прокурора должно быть выражено в апелляционном представлении.

Таким образом, окончательное решение вопроса о целесообразности подачи апелляционного представления остается за прокурором независимо от волеизъявления истца. Вполне допустима ситуация, при которой истец не желает продолжать судебные тяжбы при отказе в удовлетворении исковых требований, предъявленных прокурором в его интересах. Соответственно, прокурор может участвовать в пересмотре судебных решений, не вступивших в законную силу путем принесения апелляционного представления, в том числе содержащего мнение прокурора относительно рассмотренного без его участия гражданского дела, и путем представления своих возражений на апелляционную жалобу других лиц.

Во взаимосвязи с поставленными ранее в настоящей работе проблемами участия прокурора в гражданском процессе следует обратить внимание на еще один важный момент: наличие или отсутствие у прокурора права обжалования судебного решения по делу, в котором он принимал участие в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора.

Глава 3 Проблемы и совершенствование законодательства участия прокурора в гражданском либо процессе

3.1 Совершенствование законодательства по защите прокуратурой социальных прав в гражданском удовлетворении судопроизводстве

Судебная реформа процессуального законодательства свидетельствует о стремлении законодателя и ученых учитывать современные тенденции развития общественных отношений. Речь идет о влиянии процессов унификации на понимание сущности отрасли гражданского процессуального права, цифровизации процессуальных правоотношений, влияния пандемии 2020 г. на соблюдение процессуальных прав и обязанностей, дискуссии о дальнейшем совершенствовании принципов гражданского процессуального права посредством закрепления новых принципов или выявления особенностей действия отраслевых принципов на в отдельных стадиях и видах гражданского судопроизводства.

Однако наряду с указанными основными фундаментальными проблемами в стороне без должного внимания остаются вопросы частного характера, в том числе недостатки гражданских процессуальных норм. Ярким примером наличия оценочных норм в сфере гражданского судопроизводства можно назвать основания участия прокурора по защите социальных прав.

Законодатель в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, закрепляя перечень социальных прав граждан, для защиты которых прокурор может обратиться в суд с заявлением, использует в рамках единого перечня общие и частные понятия: «социальные права», «защита семьи, материнства, отцовства и детства», «социальная защита», «социальное обеспечение», «обеспечение права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах», «охрана

здоровья, включая медицинскую помощь», «право на образование». По нашему мнению, отсутствие в данном перечне конкретных видовых социальных правомочий граждан может привести к трудностям отнесения тех или иных прав граждан к категории социальных прав в процессе правозащитной деятельности сотрудников органов прокуратуры.

Отсутствует видовой перечень конкретных социальных прав граждан, в защиту которых может обратиться прокурор, и в разъяснениях вопросов, возникающих в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, утвержденных Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № 2. Документ высшей судебной инстанции только содержит указание на то, что общие положения об участии прокурора в деле закреплены в статье 45 ГПК РФ, которая определяет возможность обращения прокурора в суд с заявлением в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц.

На доктринальном уровне социальные права нередко рассматриваются в едином комплексе вместе с экономическими и культурными правами, что существенно осложняет осмысление понятия социальных прав как отдельной категории.

Следует отметить, что положения, закрепляющие конкретные социальные права граждан и порядок их реализации, содержатся во многих нормативных правовых актах, составляющих систему социального законодательства. В это число можно включить: Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ, Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ, Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1, Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ, Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ.

Здесь следует согласиться с мнением Чупилина Д.А., который отмечает, что «концепция социального права до сегодняшнего дня не получила широкой поддержки среди ученых-юристов в основном из-за того, что социальные права получают свое развитие в отдельных отраслях – жилищном, трудовом праве, праве социального обеспечения и т.д.».

В аспекте защиты семьи, материнства, отцовства и детства материалы служебной деятельности органов прокуратуры свидетельствуют о том, что «в сфере защиты жилищных прав семей с детьми прокуроры обращались в суд с исковыми заявлениями также по вопросам, связанным, например, с невключением детей в договор о приватизации квартиры, об обязанности заключить договор социального найма, о вселении в жилое помещение и нечинении препятствий в пользовании, о признании права на проживание в жилом помещении для последующей реализации права на обеспечение жильем в муниципальном жилищном фонде взамен аварийного, о признании незаконным отказа в регистрации ребенка по месту жительства матери». Также прокуроры заявляют требования об установлении юридических фактов рождения, смерти, материнства и отцовства. Подобный подход представляется неверным, так как с позиции отраслевого деления права данные правоотношения относятся к семейно-правовым, а не к социально-обеспечительным.

Практика конституционного правосудия сформулировала несколько важнейших правовых позиций, которые раскрывают отдельные аспекты природы социальных прав.

В Определении от 25.12.2008 № 889-О-О Конституционный Суд РФ указал, что «социальная защита может осуществляться применительно к различным категориям граждан в разнообразных формах (льготы, компенсации, субсидии, услуги, дополнительные права и пр.)».

В Определении от 25.12.2008 № 966-О-О Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой, «социальная поддержка, даже по смыслу слов, входящих в данное понятие, родственна социальному обеспечению. Поддержка также означает оказание помощи кому-либо. Социальная поддержка является составной частью социального обеспечения и, таким образом, также входит в систему социальной защиты. Сама по себе замена в действующем законодательстве слов «меры социальной защиты» на слова «меры социальной поддержки» не может

свидетельствовать о снижении уровня социальной защиты соответствующих категорий граждан, которое противоречило бы конституционным требованиям».

В практике прокурорской деятельности присутствуют случаи ошибочного отнесения нарушенных прав граждан к числу социальных. В результате суды выносят решения об отказе в принятии заявлений прокуроров. По мнению судов, такие заявления основаны на неверном понимании категории «социальные права».

Очевидно, что при такой ситуации результат прокурорской деятельности в виде восстановления нарушенных социальных прав граждан не достигается в полной мере. Это также приводит к неэффективному использованию своего служебного времени сотрудниками органов прокуратуры.

Думается, что назначение социальных прав состоит в компенсации отрицательных последствий объективных жизненных обстоятельств, которые затрудняют человеку доступ к получению первичных благ, необходимых для нормального поддержания жизнедеятельности. На основании вышеизложенного можно заключить, что социальные права граждан необходимо рассматривать в качестве легально закрепленных возможностей получения поддержки со стороны государства и его уполномоченных органов при отсутствии объективной возможности самостоятельного обеспечения себя на уровне, необходимом для нормальной жизнедеятельности. Указанное определение подчеркивает особый субъектный состав носителей социальных прав и позволяет выделить социальные права в качестве отдельной группы прав человека. С учетом того, что обязанными субъектами в отношении в сфере реализации социальных прав, социальной защиты и социального обеспечения являются органы государственной власти и местного самоуправления, то надлежащими ответчиками в заявлениях прокурора, поданными в защиту социальных прав, должны выступать именно они.

В целях конкретизации конкретных видов социальных прав граждан, в защиту которых прокурор может обратиться в суд с заявлением, а также снижения количества «отказных» определений судов, вынесенных по результатам рассмотрения заявлений прокуроров, считаем необходимым внести соответствующие изменения в текст Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» путем расширенного толкования видового перечня социальных прав граждан, в защиту которых прокурор может обратиться с заявлением в суд.

В данном аспекте Верховному Суду РФ необходимо обратить внимание нижестоящих судов на то, что положения, закрепляющие конкретные социальные права граждан содержатся во многих нормативных правовых актах, составляющих систему социального законодательства. Следовательно, при решении вопроса о допустимости обращения прокурора с заявлением в защиту нарушенных прав граждан, судам надлежит устанавливать наличие социальной природы нарушенного права, которая должна быть обоснована нормами законодательных актов, регулирующих вопросы социального обеспечения, оказания социальной помощи и закрепляющими конкретные социальные правомочия граждан, а также субъектный состав спорного правоотношения.

С другой стороны, сотрудникам прокуратуры также необходимо перед подачей заявления в суд надлежащим образом удостовериться в том, что нарушенное право относится к категории социальных. В этих целях представляется необходимым внесение изменений в п. 4.1 Приказа Генпрокуратуры России от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» путем добавления абзаца следующего содержания: «Перед направлением в суд заявления в защиту социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с

ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования, прокурорам необходимо устанавливать наличие социальной природы нарушенного права, которая должна быть обоснована нормами законодательных актов, регулирующих вопросы социального обеспечения, оказания социальной помощи и закрепляющими конкретные социальные правомочия граждан, а также ответственных субъектов за нарушения вышеуказанных прав в целях определения надлежащего ответчика».

3.2 Актуальные проблемы участия права прокурора в гражданском процессе

В условиях развития современного демократического, правового государства особое внимание уделяется правам, свободам человека и гражданина, а также гарантиям их защиты. Одной из таких гарантий является участие прокурора в рассмотрении судами гражданских дел. В рамках данного направления прокурорской деятельности существует множество проблем, связанных с несовершенством законодательства и судебной практики.

Вопросы вызывает статус прокурора, участвующего в гражданском процессе, что объясняется наличием в ст. 45 ГПК РФ нормы, отсылающей к нормативным положениям о правах и обязанностях другого участника гражданского судопроизводства – истца.

Верное решение данного вопроса имеет как теоретическое, так и практическое значение, поскольку позволяет определить природу участия прокурора в гражданском процессе и содержание его прав и обязанностей. В

научной литературе высказаны четыре точки зрения, требующие анализа в рассматриваемом аспекте.

Во-первых, в ГПК РФ не закреплен такой субъект, как процессуальный истец. В связи с этим все суждения, посвященные данному вопросу, носят сугубо теоретический характер. А. А. Ференс-Сороцкий отмечает, что термин «процессуальный истец» использован неверно, поскольку истец по природе выступает процессуальным субъектом и не может существовать вне процессуальных отношений. Материальное же право такого субъекта не знает, оно регулирует общественные отношения, стороны которого имеют свое наименование: заимодавец и заемщик, арендатор и арендодатель. [38; с. 91-95]

Также этот подход не учитывает, что в гражданском процессе помимо искового есть еще и особое производство, в котором участниками являются не истцы и ответчики, а заявитель и заинтересованные лица.

Во-вторых, в процессуальном положении прокурора имеется масса особенностей: прокурор не несет судебных расходов, не может заключить мировое соглашение, к нему нельзя предъявить встречный иск, кроме того, прокурору может быть заявлен отвод по основаниям, предусмотренным гражданским процессуальным законодательством.

В-третьих, процессуальное положение истца свидетельствует о том, что без него судебного процесса быть не может. Согласно ч. 2 ст. 45 ГПК РФ в случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела продолжается, если это лицо само не заявило об отказе от иска.

В-четвертых, прокурор выступает в гражданском судопроизводстве не от своего имени, а от имени государства. Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре РФ» «прокурор от имени Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов, а также иные функции, предусмотренные федеральными законами».

Отсюда следует вывод: с учетом того что в ст. 34 ГПК РФ прокурор и стороны названы в качестве отдельных лиц, участвующих в деле, определение статуса прокурора как процессуального истца проблематично.

Приведенные выше суждения наглядно демонстрируют неопределенность современного статуса прокурора в гражданском процессе, что объясняется наличием в действующем законодательстве пробелов и противоречий. Для решения данной проблемы в закон необходимо внести изменения, нормативно закрепляющие положение прокуроров без использования дополнительных терминов, но с выделением специфики их прав и обязанностей по защите интересов граждан, общества и государства.

Еще один проблемный вопрос участия прокурора в гражданском процессе связан с защитой прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц.

В соответствии с законодательством прокурор имеет право обратиться в суд с исковым заявлением в защиту интересов граждан лишь в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности, другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Вместе с тем указанное правило содержит множество оценочных категорий, порождающих проблемы как у прокуроров, обосновывающих искивые заявления, так и у судов, решающих вопрос о принятии этих заявлений к рассмотрению.

В частности, в законе не сформулировано определение понятия «состояние здоровья».

Вызывает вопросы и включение пожилых граждан в категорию тех, кто не может сам обратиться в суд. Неясно, по достижении какого возраста гражданин не может самостоятельно осуществлять защиту своих прав в суде. Включение пожилых в эту группу О. Фирсова обосновывает тем, что образ жизни, перенесенные заболевания,

возрастные изменения в психике, износ структуры организма, могут послужить препятствиями для осуществления указанными гражданами права на судебную защиту. [39; с. 67-69]

К иным уважительным причинам, при наличии которых прокурор может обратиться в защиту прав граждан, судебная практика относит стихийное бедствие; наличие иждивенцев, нетрудоспособных членов семьи; неграмотность истца; препятствия в получении работником документов, подтверждающих факт невыплаты заработной платы, и др. При этом указанный перечень не является исчерпывающим, что также вызывает сложности на практике.

Содержащиеся в ст. 45 ГПК РФ оценочные понятия порождают трудности в принятии прокурором решения о возможности участия в рассмотрении дела по существу.

Они позволяют лишь абстрактно определить потенциального гражданина, в защиту интересов которого может обратиться прокурор. Для решения данной проблемы необходимо разъяснить в законе либо в постановлении Верховного Суда смысл терминов «возраст», «состояние здоровья», определить критерии оценки данных причин и закрепить перечень иных уважительных причин, исключающих возможность самостоятельного обращения гражданина в суд.

Некоторые проблемы связаны с подготовкой и реализацией заключения прокурора, участвующего в рассмотрении судами гражданских дел. В гражданско-процессуальном законодательстве не закреплены требования к форме указанного первого средства. На практике заключение прокурора дается в устной форме, в связи с чем в литературе высказаны различные суждения как о наличии необходимости внесения в ГПК РФ требования к соблюдению письменной формы, предполагающей составление отдельного процессуального документа и приобщение его к материалам гражданского дела, так и об отсутствии этой необходимости.

С точки зрения С. Г. Бывальцевой и С. В. Тетюева, письменная форма заключения является наиболее предпочтительной, поскольку, с одной стороны, позволяет повысить ответственность прокурора, дающего заключения, а с другой – способствует укреплению авторитета судебной власти. [3; с. 56-60] Письменная форма возлагает на прокуроров обязанности тщательно готовиться к судебному заседанию, предварительно изучив материалы дела, уяснив для себя мнения участников процесса и выработав по нему собственную позицию. [8; с. 95-102]

Необходимость подготовки письменного документа и его приобщения к материалам дела подкрепляется также тем, что по сложным гражданским делам без вспомогательного материала прокурор может упустить какие-либо важные фактические обстоятельства дела. Секретарь судебного заседания по техническим или иным причинам может неполно отразить содержание выступления либо исказить его. Кроме того, авторы говорят о формальном отношении помощников к участию в судебном заседании и призывают последовать правовому опыту Казахстана. Согласно ст. 219 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан прокурор дает заключение в письменной форме с приобщением его к материалам гражданского дела.

Еще одной проблемой является отсутствие в законе требования к структуре и содержанию заключения как средства прокурорского реагирования. В литературе предлагаются разные решения указанной проблемы.

Так, С. Г. Бывальцева, отмечая особую значимость рассматриваемого правового средства, предлагает внести в ГПК РФ отдельную статью, посвященную его форме и содержанию. По мнению автора, заключение прокурора должно быть убедительным, полным и обоснованным, данным с учетом правосознания прокурора, его убеждений.

Оно должно включать содержание требований заявителя; факты, установленные в ходе судебного разбирательства; доказательства, подтверждающие эти сведения; нормы, на основании которых суд должен разрешить заявление; вывод о том, подлежит ли требование удовлетворению; обязанность ответчика по отношению к истцу; способ распределения расходов. [3; с.56-60]

Указанное предложение заслуживает внимания с оговоркой о том, что все названные содержательные элементы нужно разделять на четыре основные структурные части: вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную. В резолютивной части документа, помимо выводов участвующего помощника прокурора, необходимо указать фамилию, инициалы руководителя прокуратуры и поставить его подпись. Согласование документов с прокурором позволит избежать возможных ошибок при подготовке заключения, неточных формулировок и, самое главное, повысит его эффективность.

Вопрос о форме и содержании заключения прокурора на уровне закона не решен.

Данное обстоятельство оказывает негативное влияние на качество работы прокуроров и соответственно на состояние законности.

Разъяснение требований к форме, структуре и содержанию данного правового средства, хотя бы на уровне ведомственного акта, позитивно отразится на качестве участия прокурора в рассмотрении судами гражданских дел, оптимизирует подготовку к судебным заседаниям, сделает выступления прокурора более убедительными.

Заключение

Выбранная точка зрения выявила и помогла классифицировать проблемы, возникающие в связи с участием прокурора в гражданских процессах. Таким образом, система классификации проблем в отношении правового регулирования и правоприменения, а также полномочий прокурора строится на специфике его роли в гражданских делах, обусловленной формой участия в деле.

Соответственно, в работе выявлены и подробно проанализированы проблемы правового регулирования и правоприменения, связанные с обращением прокурора в суд и с дачей прокурором заключения по гражданским делам.

Неполноценность правового регулирования участия прокурора в гражданских делах проявляется:

- в отсутствии четких оснований для вмешательства прокурора в судебный гражданский процесс по защите прав и интересов граждан, лишенных возможности самостоятельно обратиться в суд по заявлению уважительным причинам, социальных прав граждан, а также по делам о защите прав неопределенного круга лиц;
- в расширении круга гражданских дел, обязательных для участия прокурора законодателем без учета международных и национальных принципов, действующих в отношении роли прокурора в цивилистическом процессе;
- в пробелах правового регулирования и неопределенности правовой природы отдельных категорий гражданских дел, в которых необходимо участие прокурора.

Сделанный вывод о том, что имеющаяся неполнота гражданского процессуального законодательства порождает дефекты правоприменения, такие как расширительное толкование прокурорами закона, множественность избираемых ими способов судебной защиты, выход

прокуроров за пределы своих полномочий, в связи с ошибочным определением компетенции в процессе, неправильный выбор прокурорами способов судебной защиты. Со стороны судов также допускаются ошибки, к наиболее характерным из которых относятся:

- привлечение прокурора в судебные процессы, несмотря на то, что его участие необязательно;
- принятие к производству и рассмотрение судом исков, по которым прокурор не имеет права обращаться в суд;
- отказ в принятии исковых заявлений, вопреки тому, что прокурор обладает гражданской процессуальной правоспособностью.

Кроме того, на уровне судебной практики, выявляются новые категории дел, нуждающихся в участии прокурора.

Путь преодоления обозначенных проблем видится в применении системы средств, устанавливающих границы обоснованного вмешательства прокурора в гражданские дела.

Оценка роли прокурора в гражданском процессе произведена путем сопоставления целей, задач и функций прокурора в гражданском процессе. В результате проведенного анализа выстроена система понятий, применяемых в отношении участия прокурора в гражданском процессе, а именно, установлено соотношение цели, задач, направлений деятельности прокуратуры применительно к рассмотрению судами гражданских дел. Самостоятельное место в исследовательском процессе заняла судебная функция прокурора, которая сообразно формам участия прокурора в гражданском процессе, рассматривается в узком и широком смысле. В узком смысле, функции прокурора подразделяются на правозащитную, соотносимую с обращением прокурора в суд, и законноохранительную, корреспондирующую даче прокурором заключения по делу.

Правовое положение прокурора в судебном разбирательстве гражданских дел изучено в настоящем исследовании максимально всесторонне. В частности,

приведены аргументы, по которым прокурор по своему процессуальному положению не может считаться истцом, соистцом, «процессуальным» истцом, «особым» истцом в аспекте сравнения правового регулирования ГПК РФ, КАС РФ, АПК РФ. Изучение доктрины, судебной практики и законодательства показало, что неправильно считать прокурора представителем стороны по делу, условно можно называть его «государственным представителем», в исключительном случае допустимо привлекать прокурора в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора. Изменения ст. 45 ГПК РФ, синхронизированные с изменениями уголовно-процессуального законодательства, должны выглядеть следующим образом: «Прокурор может быть наделен правами и обязанностями третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, по делам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда».

Решая одну из поставленных в исследовании задач, предлагается разграничивать полномочия органов публичной власти и прокуратуры по обращению в суд для защиты публичного интереса при помощи разработанных в работе критериев.

Самостоятельный объект исследования составляют процессуальные полномочия прокурора при разрешении судом гражданских дел. На повестку поставлены и разрешены актуальные для правоприменительной практики вопросы о подтверждении полномочий прокурора, проверке правоспособности по ряду обстоятельств, согласованию совершения распорядительных действий прокурором в интересах истцов с различным социальным статусом. Подчеркивается целесообразность расширения электронного документооборота между прокуратурой и судом. В связи с этим, предлагается дополнить ч. 1 ст. 45 ГПК РФ фразой следующего содержания: «Исковое заявление (заявление) прокурора и иные документы могут быть поданы в суд на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, подписанного электронной подписью уполномоченного лица».

Учет специфики государственно-правового статуса прокурора, участвующего в гражданском судопроизводстве, обусловил проведение классификации его полномочий по следующим группам:

- полномочия прокурора, который обращается в суд с иском заявлением (заявлением), представляют собой процессуальные права и совпадающие с ними обязанности прокурора;
- процессуальные права и корреспондирующие им обязанности прокурора;
- обязанности прокурора, прямо не отвечающие каким-либо процессуальным правам и не регламентированные процессуальным законодательством.

Особую актуальность имеет теоретико-прикладное исследование форм участия прокурора в гражданских делах первой и вышестоящих судебных инстанций. Пристальное изучение практики применения понятия «иные уважительные причины» для обращения прокурора в суд в защиту прав граждан, лишенных возможности самостоятельно реализовать право на судебную защиту, позволило конкретизировать и перечислить соответствующие обстоятельства, систематизировать их по критерию объективности, а также внести предложение по совершенствованию гражданского процессуального законодательства. Так, предлагается уточнить ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, дополнив норму после слова «недееспособности» словами «признания безвестно отсутствующим».

Способствовать улучшению правового регулирования порядка обращения прокурора в суд и поддержания им искового заявления должны следующие меры:

- указание в заявлении, которое гражданин направляет прокурору, причин, затрудняющих самостоятельную судебную защиту социальных прав заинтересованным лицом;
- сохранение за прокурором права на обращение в суд в интересах несовершеннолетних, приобретших полную гражданскую дееспособность в связи с эмансипацией или вступлением в брак;
- устранение коллизии между нормами ст. 39 КАС РФ и ст. 45 ГПК РФ

в части различий в последствиях отказа прокурора от иска путем унифицированного применения правила об оставлении искового заявления без рассмотрения в случае, если истец не настаивает на продолжении рассмотрения дела.

Исследование проблемы обращения прокурора в защиту прав неопределенного круга лиц обнажило неконкретность применяемых формулировок. По этой причине предлагается уточнить понятие «неопределенный круг лиц». Это неограниченная множественность лиц, персонификация которых путем указания в исковом заявлении фамилии, имени, отчества, места жительства невозможна или затруднительна в силу динамичности изменения качественного и количественного состава группы в период времени, необходимый для рассмотрения дела судом.

В ходе анализа второй формы участия прокурора в гражданском процессе – дачи заключения по делу – выявлен ряд проблем теоретического и практического уровня. Предлагая варианты их разрешения, автор выступает за расширение электронных технологий, ускоряющих реализацию процессуальных полномочий прокурора; за фиксацию в законе указания на форму участия прокурора по конкретной категории гражданских дел; за преобладание письменной формы заключения прокурора по делу; за повышение гарантий прав несовершеннолетних и недееспособных лиц в случае отказа от иска их законных представителей путем предоставления прокурору возможности дать свое заключение по существу заявленного требования, а также по обоснованности отказа от иска.

Освещение основных вопросов участия прокурора в судопроизводстве по обжалованию судебных постановлений приводит автора к выводу о способах устранения нарушения процессуального законодательства в части непривлечения прокурора к участию в рассмотрении дела судом первой инстанции.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Арестова О.Н. Комментарий к основным положениям Арбитражного процессуального кодекса РФ // Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2011.
2. Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М., 2006.
3. Бывальцева С. Г. Заключение прокурора в гражданском процессе // Законность. 2010.№ 5.
4. Вайпан В.А., Гладких С.Р. Новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // Право и экономика. 2002. № 12.
5. Васильчикова Н.А. Полномочия прокурора в гражданском судопроизводстве // Современное право. 2018. № 6.
6. Головки И.И. Защита прокурором трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве. СПб., 2014.
7. Гражданский процесс: учебник для студентов высших юридических учебных заведений / Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий, В.П. Воложанин и др.; отв. ред. В.В. Ярков. 10-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2017.
8. Ергашев Е. Р. О проблемах правовой регламентации и применения правовых средств прокурора, участвующего в рассмотрении судами гражданских дел // Российский юридический журнал. 2017. № 3.
9. Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы: монография. М.: Проспект, 2017.
10. Иванов А. Л. Защита прокурором прав и законных интересов граждан в российском гражданском судопроизводстве: автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2009.
11. Игонина Н.А. Вступительный доклад «Реализация конституционных

- прав социально уязвимых категорий граждан в Российской Федерации»
// Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / Под ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016.
12. Китаева А.В. Актуальные проблемы участия прокурора в гражданском процессе // Международный научный журнал «Инновационная наука». 2016. № 3.
13. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Под ред. В.В. Яркова, М.: Статут, 2016.
14. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический). Комментарии / Под ред. В.В. Яркова, М.: Статут, 2016.
15. Крутиков М.Ю. Гражданско-процессуальный статус прокурора // Современное право 2007. № 5.
16. Лавриненков С.А. Особенности процессуального положения прокурора в гражданском судопроизводстве // Вестник ПАГС. 2011. № 4.
17. Маслова Т.Н. Проблемы участия прокурор в гражданском судопроизводстве: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.
18. Обзор практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20 июля 2011 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 7.
19. Обзор судебной практики по делам, связанным с обращениями в суд общей юрисдикции в порядке ст. 45 ГПК РФ. 6 декабря 2016 г. // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/36043456/> (дата обращения: 24 сентября 2021 г.).
20. Определение Верховного Суда РФ от 24 августа 2007 г. № 77-В07-10 // СПС «КонсультантПлюс».
21. Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 962-О

- «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рязанцевой Галины Логвиновны на нарушение ее конституционных прав статьей 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
22. Определение Костромского областного суда № 33-741/2014 от 19 мая 2014 г. по делу № 33-741/2014. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/aX01r8L0juNr/> (дата обращения: 12.12.2020 г.).
23. Определение Свердловского областного суда от 24 июля 2007 г. по делу № 33- 5290/2007 // URL: <https://www.lawmix.ru/sverdlovsk/24608>
24. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2002 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 140 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Б. Фишер» // Сборник законодательства РФ. 2002. № 8. Ст. 894.
25. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 29 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 2.
26. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 июня 2012 г. № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции», п.3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 9.
27. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 3.
28. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел

- об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 9.
29. Постановление Правительства РФ от 17 ноября 2010 г. № 927 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6401.
30. Рожков А.Ю. Необходимость и целесообразность участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе // Вестник Воронежского института МВД России. 2014. № 2.
31. Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации // Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс».
32. Сергиенко А.А. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судами общей юрисдикции: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2005.
33. Строгович М. С. О системе науки судебного права // Советское государство и право. 1939. № 3.
34. Тарабрин Д.В. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве // Российская юстиция. 2007. № 2.
35. Терехова Л.А. Прокурор в гражданском процессе // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011. № 2 (27).
36. Торговченков В.И. Институт участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Законность. 2015. № 7.
37. Устименко И.В. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис...канд. юрид. наук. М., 2009.
38. Ференс-Сороцкий А. А. Прокурор в гражданском судопроизводстве // Правоведение. 1992. № 4.
39. Фирсова О. А. Категория «возраст» как обоснование предъявление иска прокурором // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ.

- 2007b. № 3.
- 40.Цепкова Т.М., Афолина Е.О. Особенности предъявления прокурором иска в защиту социальных прав гражданина // Социальное и пенсионное право. 2012. № 1.
- 41.Ченцов Н.В. Участие прокурора в гражданском процессе с целью защиты прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2013. Выпуск 34.
- 42.Шакирьянов Р.В. К вопросу об участии третьих лиц без самостоятельных требований относительно предмета спора в суде апелляционной инстанции // Вестник гражданского процесса. 2015. № 6. С. 92 - 103; Кальгина А.А. Третьи лица без самостоятельных требований // Вестник арбитражной практики. 2018. № 2.
- 43.Шамшурин Л. Об участии прокурора в разбирательстве гражданских дел: вопросы теории и практики // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № № 2, 3.
- 44.Юдина М.В. Комментарий отдельных постановлений Пленума Верховного Суда РФ за 2012 г. // Законность. 2013. № 7.