

ПРОКУРОР В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Толстых А.С.

Научный руководитель – профессор Сахнова Т.В.

Сибирский федеральный университет

Одна из форм участия прокурора в гражданском деле – это обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц. Прокурор инициирует возбуждение гражданского дела путем обращения с заявлением в суд общей юрисдикции от своего имени, но в целях защиты прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, интересов государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Эта форма участия прокурора в деле отражает компенсационную функцию¹, которая связана с общей служебной функцией прокурора, предусмотренной ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В ст. 2 ГПК РСФСР 1923 г. было предусмотрено возбуждение прокурором дела по инициативе самим прокурором, либо по просьбе заинтересованных лиц, обратившихся к прокурору с заявлением о нарушении или оспаривании их законных прав или интересов². В приказе Генерального прокурора СССР № 133 от 10.12.1955 г. указывалось, что такие иски предъявляются только в тех случаях, когда стороны по каким-либо серьезным причинам не в состоянии этого сделать и когда предъявление иска вызывается необходимостью защиты существенных интересов государства, колхозов и советских граждан. Ст. 41 ГПК РСФСР 1964 г. вводит условие участия прокурора: прокурор имеет право предъявить иск или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан³. Таким образом, публичный характер деятельности прокурора ограничивается.

ГПК 2002 г. конкретизировал условия, при которых прокурор мог бы обратиться в суд с заявлением; вступление в процесс прокурора ГПК 2002 г. связывает лишь с вынесением заключения. Согласно ч. 1 ст. 45 ГПК РФ существует 3 группы субъектов, с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов которых прокурор вправе обратиться в суд. Это граждане, неопределенный круг лиц, публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования)⁴.

Так, Определением Верховного суда Российской Федерации от 2 декабря 2009 г. № 12-Впр09-6 было отменено Определение судьи Кондопожского городского суда Республики Карелия от 10 декабря 2008 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Карелия от 16 января 2009 г. Прокурор Кондопожского района Республики Карелия обратился в Кондопожский городской суд Республики Карелия в порядке ст. 254 ГПК РФ с заявлением о признании незаконным бездействие главы Петровского сельского поселения, выразившееся в неосуществлении мероприятий по подготовке документов территориального планирования, в обоснование своих требований ссылаясь на нарушение российского законодательства, которое приводило к нарушению прав и законных интересов неопределенного круга лиц. Суд

¹ Сахнова, Т.В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 241.

² Чечот, Д.М. Участники гражданского процесса. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 179.

³ Щеглов, В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса. – Томск: Красное знамя, 1979. – С. 100.

⁴ Сахнова, Т.В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 243.

первой инстанции пришел к выводу, что в силу принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную суд не вправе вмешиваться в компетенцию органа местного самоуправления и разрешать в судебном порядке вопрос о понуждении данного органа к исполнению его полномочий. Суды не учли, что неисполнение органом местного самоуправления возложенных законом на него обязанностей может создать угрозу нарушения прав неопределенного круга лиц. Из материалов дела следовало, что прокурором обжалуется бездействие органа местного самоуправления, связанное с неисполнением возложенной на него обязанности по подготовке к принятию соответствующих актов. Заявление, по мнению Верховного суда Российской Федерации, подано прокурором в рамках полномочий, предоставленных ему федеральным законом в целях предупреждения нарушения прав граждан, и не может расцениваться как вмешательство в исключительную компетенцию органа местного самоуправления.

Определением Судебной коллегии от 04.05.2005 отменено определение судьи Советского районного суда от 07.04.2005, которым было отказано Красноярскому природоохранному прокурору в принятии искового заявления в защиту интересов неопределенного круга лиц к ЗАО «С» о запрещении экологически вредной деятельности¹.

5 апреля 2009 г. Федеральным законом № 43 «О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» были внесены изменения в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ. Ранее прокурор мог подать заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Сегодня это ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; 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. Изменения возвращают участие прокурора к публичным началам. На это событие обратил внимание Краевой суд в Письме Красноярского краевого суда от 20 апреля 2009 г. № П-259.

Изменения в ГПК РФ повлекли и изменения на практике. Так, в 2009 году прокуратурами г. Красноярска в суды общей юрисдикции в порядке гражданского и уголовного судопроизводства направлено 5 571 исков, что на 553 больше, чем в 2008 г. Сумма требований при этом увеличилась в 2 раза (с 59 до 109 млн руб.). Из них удовлетворено 97 % от рассмотренных. Число заявлений в интересах граждан и неопределенного круга лиц возросло почти в 2 раза (было 1 633, стало 3 555)².

Изменения произошли и на уровне Красноярского края в целом. Так, в 2009 г. прокуратурами в порядке гражданского и уголовного судопроизводства направлено 24 542 иска, что на 3 395 больше, чем в 2008 г., сумма, предъявленная к взысканию возросла с 235,7 млн руб. до 338,8 млн руб. Судами края удовлетворено 21 174 иска или

¹ Обзор кассационной и надзорной практики судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда за первое полугодие 2005 года // СПС КонсультантПлюс.

² Информационное письмо «О результатах работы прокуратур г. Красноярска по реализации полномочий прокуроров в гражданском и арбитражном судопроизводстве за 2009 год» Прокуратуры г. Красноярска от 10.03.2010 г. № 8-1-2010 // СПС КонсультантПлюс.

97,4 % от числа рассмотренных¹.

Право прокурора обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан может быть закреплено и в иных нормативных правовых актах, помимо ГПК РФ. Например, в интересах несовершеннолетних по делам о лишении родительских прав (ст. 70 СК РФ), об ограничении родительских прав (ст. 73), о признании недействительным соглашения об уплате алиментов, нарушающего интересы получателя алиментов (ст. 102 СК РФ), об отмене усыновления (удочерения) (ст. 142 СК РФ), о защите прав сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 10 ФЗ от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»)².

В соответствии с разъяснением Верховного Суда РФ, данным в обзоре судебной практики за 1 квартал 2004 г. (вопрос № 2), под неопределенным кругом лиц понимается круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела. Например, это дела о запрете деятельности, приносящей вред окружающей природной среде; о защите прав и интересов неопределенного круга потребителей; о приостановлении либо прекращении определенных видов деятельности (ст. 1065 ГК РФ); о принудительной госпитализации лиц, страдающих заразными формами туберкулеза в целях предупреждения распространения инфекционного заболевания (ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» от 18.06.2001 № 77-ФЗ)³.

Президиум Красноярского краевого суда отменил Определением судьи Рыбинского районного суда Красноярского края от 25 сентября 2003 г. своим постановлением от 25 апреля 2006 г. Рыбинский межрайонный прокурор Красноярского края обратился в суд с заявлением в защиту прав и охраняемых законом интересов неопределенного круга лиц, а также тубдиспансера Рыбинской ЦРБ, школы, ПТУ N 68, детского сада, амбулатории и пожарной части о признании незаконными действий администрации ОАО «Разрез Бородинский» по ограничению и прекращению подачи питьевой воды в поселке Ирша. Определением судьи Рыбинского районного суда Красноярского края от 25 сентября 2003 г. Рыбинскому межрайонному прокурору в принятии данного заявления отказано по мотиву того, что неопределенный круг граждан, в интересах которых прокурором заявлены требования, можно индивидуализировать и привлечь к участию в деле в качестве истцов. В постановлении Президиум указал на невозможность индивидуализировать и привлечь к участию в деле всех граждан, проживающих в поселке и получающих услуги в таких социально значимых учреждениях, как детский сад, школа, профессионально-техническое училище, тубдиспансер и амбулатория⁴.

К категории дел о защите интересов публичных образований относятся дела о защите жизненно важных интересов российской Федерации (государства), ее субъектов, муниципальных образований. В силу требований ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обращаться в суд с иском в интересах конкретных государственных учреждений и муниципальных предприятий. Согласно разъяснениям Верховного Суда РФ прокурор

¹ Информационное письмо «Об итогах работы прокуратуры края за 2009 год по реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе» Прокуратуры Красноярского края от 26.02.2010 г. № 8-10-2010 // СПС КонсультантПлюс.

² Участие прокурора в гражданском судопроизводстве: учеб. пособие / под ред. Н.М. Коршунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – С. 7-8.

³ Участие прокурора в гражданском судопроизводстве: учеб. пособие / под ред. Н.М. Коршунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – С. 8.

⁴ Письмо Красноярского краевого суда от 12 февраля 2007 г. № П-119 // СПС КонсультантПлюс.

вправе обращаться в суд с заявлениями в защиту интересов Российской Федерации о взыскании денежных средств в пользу внебюджетных фондов – Пенсионного фонда РФ и Фонда обязательного медицинского страхования¹, а также о взыскании с граждан недоимки и финансовых санкций по налогам и сборам².

По сравнению с ГПК РСФСР произошло сужение полномочий прокурора. Ранее согласно ст. 41 ГПК РСФСР он мог вступить в дело на любой стадии процесса, если этого требовала охрана государственных или общественных интересов либо прав и охраняемых законом интересов граждан.

Как указано в п. 19 Постановления Пленума Верховного Суда от 20 января 2003 г. № 2, прокурор вправе принести представление в суд второй и надзорной инстанций на судебное постановление лишь в случае, если он участвует в деле. При этом правом на подачу представлений в вышестоящие суды обладает прокурор, являющийся лицом, участвующим в деле с точки зрения положения статей 34, 35, 45 ГПК, независимо от того, явился ли он в заседание суда первой инстанции.

Еще один вопрос касается положения прокурора в процессе. Одни авторы (М. Строгович, А. Мельников) считают, что прокурор, предъявивший иск, занимает положение стороны (истца) в процессе, ссылаясь на ч. 2 ст. 45 ГПК РФ. Другие (М. Шакарян, В. Щеглов) полагают, что прокурор не может быть стороной в процессе, его распорядительные полномочия имеют лишь процессуальный характер, подчеркивают, что он истец только в процессуальном смысле. Третьи (Н. Чечина, Н. Ченцов) отстаивают позицию, что прокурор никогда не является стороной в процессе и всегда занимает положение представителя государства, наделенного определенной функцией³. Именно эта точка зрения представляется наиболее аргументированной, верной. Прокурор по действующему ГПК – это самостоятельный субъект, он не может отождествляться со стороной в процессе.

Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирного соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. Как указывает Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие ГПК РФ» от 27 января 2003 г. № 8-15-2003 в силу специфического процессуального положения в гражданском процессе прокурору, принимающему участие в процессе, не может быть предъявлен встречный иск, хотя в ГПК и нет прямого указания на это.

Согласно ч. 2 ст. 45 ГПК в случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска. Так, определением Канского городского суда от 27 августа 2002 г. было прекращено производство по иску о признании недействительным договора купли-продажи. Судом был признан надлежащим истцом прокурор со ссылкой на то, что истица страдает хронически душевным расстройством. Поскольку прокурор в судебном заседании отказался от иска, суд производство по делу прекратил. Отменяя определение суда первой инстанции, Президиум краевого суда в определении от 28 октября 2003 г. указал, что иск был

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за I квартал 2004 г. (по гражданским делам), утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 23 и 30 июня 2004 г. // СПС КонсультантПлюс.

² Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за II квартал 2006 г. (по гражданским делам), утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2006 г. // СПС КонсультантПлюс.

³ Артамонова, Е. Новый ГПК: Статус прокурора // Законность. – 2003. – № 3. – С. 6–8.

предъявлен самой истицей, в отношении которой нет данных о признании ее недееспособной. Прокурор в соответствии со ст. 45 ГПК РФ истцом являться не может, и его отказ от заявленных требований не может служить основанием для прекращения производства по делу¹.

Однако как поступить суду в случае, если иск был подан в интересах неопределенного круга лиц, РФ, субъектов РФ, муниципальных образований?

Указание Генеральной прокуратуры РФ «Об организации работы по применению ч. 1 ст. 45 ГПК РФ от 14 мая 2009 г. № 160/8 подчеркивает: на всех стадиях процесса прокурор обязан получать подтверждение волеизъявления гражданина на дальнейшее движение дела. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц.

В заключение хотелось бы отметить, что изменения, принятые 5 апреля 2009 г., на практике играют двоякую роль. С одной стороны, отмена ограничения на заявление прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина позволяет охватить и защитить права большего, чем прежде, количества граждан. С другой стороны, неоправданно загружает правоохранительные органы дополнительной работой. А не получается ли так, что в данном случае прокуратура начинает выполнять функции совсем другого института? Не влияет ли это на состязательность гражданского процесса, предусмотренную ст. 12 ГПК РФ? Ведь право гражданина, не попадающего под категорию граждан, которые самостоятельно не могут обратиться в суд по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам, может быть защищено в суде самим гражданином. Он не лишен объективной возможности обратиться в суд, а, следовательно, имея активную гражданскую позицию, гражданин должен воспользоваться правом, предусмотренным ст. 3 ГПК РФ.

¹ Обзор кассационной и надзорной практики судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда за 2003 г. // СПС КонсультантПлюс.