

Основания для участия прокурора в гражданском процессе в инициативной форме: объем полномочий

Алексанова Татьяна Викторовна

ННГУ им. Н. И. Лобачевского

старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса

Присяжнюк Юлия Павловна

ННГУ им. Н.И. Лобачевского

к.ю.н., доцент кафедры гражданского права и процесса

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные вопросы участия прокурора в инициативной форме в гражданском процессе, основания для такого участия, возможность прокурора распоряжаться исключительными правами истца, в том числе правом на заключение мирового соглашения.

Ключевые слова: прокурор, инициативная форма участия, основания для участия, полномочия.

Grounds for the participation of the prosecutor in civil proceedings in an initiative form: the scope of authority

Aleksanova Tatyana Viktorovna

Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod

Senior Lecturer, Department of Civil Law and Law Faculty Process

Prisyazhnyuk Julia Pavlovna

Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod

Associate Professor of the Department of Civil Law and Law Faculty Process

Abstract

The article deals with topical issues of the participation of the prosecutor in an initiative form in a civil procedure, the grounds for such participation, the ability of the prosecutor to dispose of the exclusive rights of the claimant, including the right to enter into a settlement agreement.

Keywords: prosecutor, initiative form of participation, grounds for participation, authority.

Интерес к данной теме вызван не случайно, поскольку как у практиков, так и у ученых процессуалистов возникает достаточно много вопросов, связанных с реализацией полномочий прокурора в гражданском процессе, позволяющих эффективно осуществлять функции общего надзора за соблюдением прав и свобод граждан, защитой общественных и

государственных интересов на основании ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»[1]. В данной статье хотелось бы подробно остановиться на рассмотрении вопроса о возможности прокурора инициировать возбуждение гражданского дела в суде первой инстанции, проанализировать его полномочия. Соотнести имеющиеся полномочия с действием некоторых принципов гражданского процесса и международного права. Речь, прежде всего, пойдет об участии прокурора в делах искового производства, так как именно в нем все принципы имеют наиболее широкое проявление.

Часть 1 статьи 4 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее ГПК РФ) закрепляет положение, согласно которому суд возбуждает гражданское дело по заявлению лиц, обратившихся за защитой своих прав, свобод и законных интересов. Речь, прежде всего, идет о лицах, участвующих в деле, имеющих материально-правовой интерес в исходе дела. Как правило, стороны (если рассматривать исковое производство) защищают свои права по своему собственному усмотрению, определяя предмет и основания иска, размер исковых требований, указывая лицо, предположительно нарушившее их субъективное право или законный интерес и т.д. В этом случае, безусловно, действуют такие принципы гражданского процесса как диспозитивность, состязательность и принцип процессуального равенства сторон. Однако часть 2 статьи 4 ГПК РФ содержит исключение из этого правила, поскольку дает возможность определенным лицам от своего имени в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц инициировать возбуждение гражданского дела путем подачи заявления в суд. К таким участникам гражданского процесса, прежде всего, относится прокурор. И чтобы не нарушить действие вышеуказанных принципов, нужны веские основания для участия прокурора в гражданском процессе.

Статья 45 ГПК РФ закрепляет формы участия прокурора в гражданском процессе, а также его права и обязанности. В ГПК РФ приведен исчерпывающий перечень субъектов, в интересах которых прокурор может обращаться с заявлением в суд: граждане, субъекты, образующие неопределенный круг лиц, и Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования. Защита прав коммерческих организаций прокурором невозможна.

Следует заметить, что с принятием в 2002 году нового Гражданского процессуального кодекса РФ инициатива возбуждения прокурором гражданского дела была значительно ограничена и обуславливалась лишь невозможностью гражданина самостоятельно защищать свои права по состоянию здоровья, в силу возраста, недееспособности и другим уважительным причинам. Таким образом, ограничения, связанные с невозможностью вмешательства прокурора в частные интересы, привели к существенному усилению действия принципа диспозитивности в гражданском процессе и возымели положительный результат. Хотя формулировка, указанная в статье 45 ГПК РФ «... и по другим уважительным причинам» дает возможность прокурору самостоятельно определять степень

невозможности обращения гражданина в суд за защитой своих нарушенных прав, свобод и законных интересов, последнее слово все же остается за судом. Именно суд окончательно решает вопрос о том, есть ли у гражданина возможность при наличии так называемых «уважительных» причин самостоятельно осуществить судебную защиту или таковой возможности нет. В связи с этим в гражданском процессе в соответствии со статьей 134 частью 1 пунктом 1 ГПК РФ участились случаи вынесения определений об отказе в принятии исковых заявлений, поданных прокурором в защиту прав граждан, ввиду отсутствия таковых причин (суд считал их неуважительными). Но было очевидно, что по некоторым категориям дел участие прокурора было просто необходимым, так как было обусловлено выполнением основной функции – осуществление общего надзора за соблюдением прав и свобод граждан. Поэтому в 2009 году статья 45 ГПК РФ пополнилась перечнем категорий гражданских дел, затрагивающих важнейшие конституционные права и свободы граждан, по которым прокурор мог инициировать гражданский процесс без наличия на то уважительных причин при обращении граждан. Таким образом, на сегодняшний момент можно выделить два критерия участия прокурора в гражданском процессе посредством предъявления им искового заявления в защиту прав граждан: первый связан с невозможностью гражданина самостоятельно обратиться в суд, а второй – не зависимо от таковой возможности связан с определенной категорией гражданских дел, а именно с защитой социальных прав, свобод и законных интересов в сфере труда (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, с защитой семьи, материнства, отцовства и детства, с социальной защитой, включая социальное обеспечение, с обеспечением права на жилище в государственном и в муниципальном жилищных фондах, с охраной здоровья, включая медицинскую помощь, с обеспечением права на благоприятную окружающую среду, образование.

Но все равно вопрос «о других уважительных причинах», по которым прокурор может обращаться в суд с иском, остался открытым. Не нашел он своего отражения и в Приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве»[2]. И поскольку привилегия определения уважительности таковых причин остается за судом, то на наш взгляд, назрела необходимость принятия постановления Пленума Верховного Суда РФ, регулирующего участия прокурора в гражданском процессе, где, исходя из судебной практики, содержался бы в том числе и ответ на вопрос, а что понимать под уважительной причиной (юридическая безграмотность истца, многодетность, нахождение в местах лишения свободы, наличие работы, связанной с частыми командировками, тяжелое материальное положение и т.д.). Критерий «по состоянию здоровья» тоже достаточно размыт. Следует ли здесь иметь ввиду защиту прав только инвалидов или достаточно лицу находиться определенное время в стационарном лечебном учреждении

(каков должен быть срок нахождения на лечении?). Не следует забывать, что реализация принципа диспозитивности не возможна без соблюдения принципа процессуального равенства (равноправия) сторон, закрепленного в части 3 статьи 123 Конституции РФ. Суть данного принципа выражается в установленных законом равных возможностях сторон на защиту своих прав, свобод и законных интересов. Ни одна из сторон не должна пользоваться каким-либо преимуществом перед другой. Поэтому участие прокурора в защиту прав одного гражданина (истца), не должно никоим образом ущемлять права другого – ответчика. Необходимо соблюдать баланс в реализации процессуальных прав и несении определенных обязанностей сторонами. Так, не стоит забывать, что при обращении прокурора в суд с исковым заявлением, последний освобождается от всех судебных расходов, соответственно и у истца в данном случае не возникает процессуальной обязанности по уплате государственной пошлины и обязанности по несению судебных издержек по делу. Прокурор не обязан соблюдать претензионный порядок урегулирования спора, к нему не может быть предъявлен встречный иск, он обязан доказать все факты, подлежащие доказыванию. При сборе доказательств по делу у прокурора больше возможностей, чем у сторон.

Кроме того, стоит обратить внимание на позицию ЕСПЧ, отраженную в постановлениях по делам Менчинской, Бацаниной и Королева[3]. В них сформулирована позиция, согласно которой принцип равенства сторон требует «справедливого равновесия сторон», каждая сторона должна иметь разумную возможность представить свою позицию в условиях, которые не создают для нее существенного неудобства по сравнению с другой стороной. Если прокурор, принимая на себя обязанности процессуальной стороны, становится в действительности союзником или противником одной из сторон, его участие может создать для одной из сторон ощущение неравенства.

Таким образом, судебная практика должна соответствовать приведенным выше критериям.

Относительно реализации прокурором исключительных полномочий истца при участии в инициативной форме также имеется достаточно много вопросов. Учитывая, что субъектом спорного материального правоотношения является истец, т.е. лицо в защиту прав и законных интересов которого предъявлен иск, следовательно, изменение предмета и основания иска, также уменьшение или увеличение исковых требований подлежит согласованию с истцом. «Иное означало бы лишение истца процессуальных прав и подмену его прокурором»[4]. Однако, п.4.3 Приказа Генпрокуратуры России № 475 однозначно закрепляет такое право за прокурором без каких-либо ограничений и оговорок. Следует согласиться с Т. Н. Воробьевым, что прокурор должен следовать воле истца, а «Если воля истца никак не выражена, прокурор, как правило, воздерживается от совершения действий по реализации диспозитивных процессуальных прав, т.е. поддерживает иск в пределах первоначально заявленных требований»[5].

Неоднозначно складывается судебная практика по искам прокурора в защиту неопределенного круга лиц. Так, в случае пересмотра судебных актов по заявлению прокурора в защиту интересов неопределенного круга лиц к акционерному обществу о понуждении проведения аттестации рабочих мест с последующей сертификацией работ по охране труда, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила определение об отказе в принятии заявления, посчитав доводы нижестоящих судов о том, что иск предъявлен прокурором в защиту интересов определенного круга лиц – работников АО, несостоятельным. По мнению Судебной коллегии иск предъявлен в защиту неопределенного круга лиц, так как в результате текучести кадров и по другим причинам на одном и том же месте могут работать разные лица. При этом аттестация рабочих мест не связана с деятельностью конкретного работника, а направлена на обеспечение безопасных условий труда в целом. Такая аттестация проводится по условиям труда, это мероприятие призвано способствовать установлению безопасных условия труда на каждом рабочем месте всех работников, которые его занимают или будут занимать[6]. В другом случае, решения суда первой инстанции по заявлению прокурора о понуждении ЖКУ к заключению договора на электроснабжение, поданного в интересах неопределенного круга лиц, было отменено судом второй инстанции, а производство по делу прекращено на том основании, что заявление было подано прокурором в интересах определенного круга лиц – граждан, проживающих в конкретных многоквартирных домах[7]. Как указывает Лукьянова И.Н.: «Столь строгое толкование Верховным Судом РФ термина «неопределенный круг лиц» при решении вопроса о полномочии прокурора предъявить иск в защиту интересов значительной группы лиц фактически оставляет без судебной защиты значительные группы лиц, обладающие единым или одинаковым интересом, так как организовать самостоятельно защиту своих интересов достаточно сложно, а указывать всех членов такой группы в исковом заявлении и привлекать их к участию в деле чрезвычайно трудоемко не только для прокурора, но и для суда. Вопрос о разработке концепции групповых исков в таком аспекте в гражданском процессе стоит значительно острее, чем в арбитражном»[8]. На наш взгляд, при разрешении вопроса о возможности предъявления прокурором исковых заявлений в защиту прав значительной группы лиц, состав которой может меняться в том числе и на момент подачи иска и на момент вынесения судебного решения, хотя всегда будет персонифицированным, необходимо связывать с наличием публично-правового интереса, интереса, который соответствует целям всего общества или значительной его части, закреплен в законе и соответствует ему.

Интересным и дискуссионным является вопрос по поводу заключения прокурором мирового соглашения при подачи искового заявления в защиту неопределенного круга лиц. Целью такого иска является предупреждение правонарушения, т.е. приостановление или прекращение деятельности ответчика, причиняющей или создающую угрозу причинению вреда. В

статье 45 ГПК РФ законодатель напрямую запрещает прокурору заключать мировое соглашение. По мнению В. В. Котляровой это связано с тем, что прокурор не обладает материально-правовым интересом в исходе дела, на него не распространяется законная сила судебного решения. Поэтому «...прокурор, инициирующий судебный процесс как в гражданском, так и в арбитражном процессе, не вправе заключать мировое соглашение»[9]. Но если вопрос касается прекращения деятельности градообразующего предприятия, и связан с потерей значительного числа рабочих мест? Может быть в этом случае было бы целесообразнее наделить прокурора правом на заключение мирового соглашения при установлении сроков устранения ответчиком допущенного правонарушения? При этом контрольную функцию по соразмерности взаимных уступок и договоренностей возложить на суд. Тем самым ограничить свободу договора (как исключение из правил) при согласовании условий мирового соглашения при защите прав неопределенного круга лиц.

И наконец, дискуссионным на сегодняшний день является вопрос о возможности обращения прокурора в суд в интересах Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований. В таком заявлении прокурору необходимо лишь подтвердить наличие самого публичного интереса со ссылкой на соответствующую норму права. В данном вопросе следует согласиться со Смагиной Е.С.[10], которая полагает, что защищать интересы Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований должны «профильные» органы, для которых просто не существует ни уважительных, ни неуважительных причин такого обращения. Подобная ситуация может быть расценена как создающая приоритет защиты интересов публично-правовых образований по сравнению с интересами граждан. Тем самым речь идет о нарушении принципа равенства всех перед законом и судом. Поэтому предлагается прокурору сначала обратиться с заявлением о признании бездействия органа публично-правового образования незаконным в порядке производства, возникающего из публичных правоотношений. Тогда незаконное бездействие органа не останется без соответствующего реагирования.

Участие прокурора в гражданском процессе на современном этапе остается необходимым и востребованным. Но такое участие с одной стороны должно быть сбалансированным, не нарушать принципы гражданского процесса и соответствовать нормам международного права. А с другой стороны, позволять прокурорам эффективно осуществлять свои функции общего надзора за соблюдением прав и свобод граждан, защитой общественных и государственных интересов в суде общей юрисдикции.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 18.04.2018) «О прокуратуре Российской Федерации»// СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
2. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 июля 2017г. № 475 «Об

- обеспечении участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве»// Законность, № 10, 2017.
3. Постановление ЕСПЧ от 15.01.2009. Дело «Менчинской против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2009. № 12
 4. Терехова Л.А. Прокурор в гражданском процессе // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011.№ 2(27).С.126.
 5. Воробьев Т.Н. Распоряжение прокурором диспозитивными правами истца в гражданском процессе // Современное право. 2017. № 9, С.94.
 6. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2009 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 10 марта 2010 г). Судебная практика по гражданским делам. П. 7 //Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 5.
 7. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2012 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 10 октября 2012 г.) //СПС «КонсультантПлюс».
 8. Лукьянова И.Н. Участие прокурора в гражданском деле и правовая определенность в современном российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С.75.
 9. Котлярова В.В. О субъектном составе участников мирового соглашения в гражданском судопроизводстве // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11. С.99.
 10. Смагина Е.С. Некоторые вопросы защиты интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 9.С.86.