

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция
Профиль: гражданско-правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав.кафедрой
_____ П.Г. Алексеенко
«__» _____ 2017 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Участие прокурора в гражданском процессе по делам о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц

Исполнитель
студентка группы 321об1 _____ О.В. Плясова

Руководитель, доцент _____ Е.Г. Черкашина

Нормоконтроль _____ О.В. Громова

Благовещенск, 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права

УТВЕРЖДАЮ

Зав.кафедрой

_____ П.Г. Алексеенко

« ____ » _____ 2017 г.

ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студентки гр. 321об1 ЮФ Плясовой Ольги Вадимовны.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Участие прокурора в гражданском процессе по делам о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц (утверждена приказом от 27.03.2017 № 671-уч).

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 16.06.2017.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Приказ Генерального прокурора РФ от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе», Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 27.01.2003 № 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): анализ и характеристика нормативно-правовых актов, регулирующих данный вид отношений, характеристика особенностей процессуального положения прокурора в гражданском процессе; исследование теоретических основ процессуального порядка обращения прокурора в суд в целях защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц и практики реализации норм права, регулирующих эту деятельность.

5. Дата выдачи задания: 15.02.2017.

Руководитель бакалаврской работы: Черкашина Елена Геннадьевна, доцент.

Задание принял к исполнению: 15.02.2017 _____.

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 58 с., 47 источников.

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС, ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС, УЧАСТНИКИ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА, ПРОКУРОР, НЕОПРЕДЕЛЕННЫЙ КРУГ ЛИЦ, ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ИСТЕЦ, ЗАЯВЛЕНИЕ О ВОЗБУЖДЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ, ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ДЕЛУ

В работе проведен анализ деятельности прокурора в гражданском процессе, связанной с участием по делам о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц, определены основные направления, связанные с необходимостью совершенствования и повышением эффективности в деятельности прокуроров по указанной категории дел.

Цель работы – проанализировать действующее законодательство Российской Федерации, регулирующее участие прокурора в гражданском процессе, в том числе по делам о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц, а также выявить проблемы теоретического и практического характера, связанные с его непосредственным участием в гражданском процессе, предложить пути их разрешения.

Нормативную основу работы составили действующее федеральное законодательство: Конституция Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Приказ Генерального прокурора РФ от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе» и акты судов Амурской области. Теоретической и методологической основой настоящего исследования послужили научные труды отечественных ученых и специалистов-практиков по данной проблематике: Воронина О.В., Жуйковой М.Ю., Крутикова М.Ю., Степанюка Р.В., Лавриненкова С.А., Матяш Е.Л., Яркова В.В. и других.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Общая характеристика правового положения прокуратуры в соответствии с законодательством Российской Федерации	8
2 Особенности процессуального положения прокурора в гражданском Процессе	18
3 Особенности участия прокурора в гражданском процессе при рассмотрении отдельных категорий дел в целях защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц	32
3.1 Основания участия прокурора в гражданском процессе	32
3.2 Формы участия прокурора в гражданском процессе	35
3.3 Категории дел, по которым участие прокурора обязательно	45
3.3.1 Дела об оспаривании нормативных правовых актов	45
3.3.2 Дела о защите избирательных прав	47
Заключение	50
Библиографический список	53

ВВЕДЕНИЕ

Современное состояние судебной системы и судебной власти в Российской Федерации можно рассматривать как отражение длительного, продолжающегося не одно десятилетие процесса формирования правового государства в нашей стране. Исходя из этого, представляется, что безусловное признание власти закона, права его толкования и применения обеспечивается деятельностью судов. Но при этом законодательство предусматривает и допускает также деятельность некоторых специализированных государственных органов, направленную на обеспечение законности и правопорядка при осуществлении правосудия в государстве. Такую функциональность обеспечивают органы прокуратуры Российской Федерации, которые осуществляют свою деятельность от имени государства и обеспечивают безусловное соблюдение положений Конституции РФ и других законов, принятых и действующих на территории Российской Федерации.

Актуальность темы исследования выпускной квалификационной работы обусловлена некоторыми особенностями правового положения органов прокуратуры и определяется потребностью в совершенствовании гражданско-правовых средств, применяемых прокурорами для защиты прав и интересов неопределенного круга лиц, поиска путей совершенствования их деятельности в сфере гражданского процесса, при котором в наибольшей степени обеспечивались бы права и охраняемые законом интересы неопределенного круга лиц.

Статья 2 Конституции Российской Федерации содержит положения о том, что человек, его права и свободы являются наивысшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – одна из важнейших обязанностей государства.

Данная норма Основного закона нашла свое отражение в федеральных законах и подзаконных актах, в том числе и в п.2 ст.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее Феде-

ральный закон «О прокуратуре РФ», согласно которому на прокуратуру возложен целый комплекс полномочий, связанных с обеспечением верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Участие прокурора в гражданском судопроизводстве является одной из существенных гарантий вынесения судами всех инстанций законных и обоснованных решений, определений и постановлений.

Практика свидетельствует о необходимости совершенствования деятельности прокуроров в гражданском процессе, чтобы он стал надежной гарантией соблюдения законности при рассмотрении судами дел о защите интересов неопределенного круга лиц, способствовал вынесению судами законных и обоснованных решений.

Исходя из вышеизложенного, целью исследования является всесторонний анализ норм действующего законодательства об участии прокурора в гражданском процессе по делам о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц, а также выявление проблем, возникающих при этом.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить особенности правовой природы участия прокурора в гражданском процессе;
- охарактеризовать права и обязанности прокурора как лица, участвующего в деле;
- провести анализ оснований и форм обращения прокурора в суд в целях защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц.

Объектом исследования являются отношения, складывающиеся в связи с участием прокурора в гражданском процессе по делам о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие участие прокурора в гражданском процессе в связи с рассмотрением дел о

защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц, закрепленные в законодательстве, а также их толкование в доктрине и судебной практике.

Данная работа состоит из трех разделов, в которых проанализирована правовая природа участия прокурора в гражданском процессе на фоне прав и обязанностей других участников гражданского процесса, охарактеризованы основания и формы участия прокурора в гражданском процессе и исследовано процессуальное положение прокурора как представителя интересов неопределенного круга лиц.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПРОКУРАТУРЫ В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Прокуратура Российской Федерации (далее - прокуратура) на сегодняшний день является неотъемлемой и очень важной частью государственного устройства, будучи гарантом соблюдения Конституции Российской Федерации 1993 года (далее - Конституция РФ) и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации.

Прокуратура в России была сформирована 12 января 1722 года Указом Петра I: учреждены должности прокуроров в провинциях, при надворных судах и прокурора при Святейшем Синоде, а также определены прокурорские чины в армии и на флоте. С 1802 года институт прокуратуры стал составной частью образованного Министерства юстиции, а Министр юстиции по должности стал генерал-прокурором.

Судебная реформа 1864 года установила Основные положения преобразования судебной части в России, которые в части, которые касались судоустройства, определяли, что «при судебных местах необходимы особые прокуроры, которые по множеству и трудности возлагаемых на них занятий должны иметь товарищей», а также констатировали, что «власть обвинительная отделяется от судебной»¹.

В настоящее время в системе органов государственной власти Российской Федерации прокуратура занимает самостоятельное специфическое место, что позволяет ей успешно исполнять возложенные на нее задачи и функции по обеспечению законности и правопорядка в государстве.

Согласно статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ» прокуратура осуществляет от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих законов на территории Российской Федерации. Работу по надзору (по выявлению и устранению нарушений закона, восстановлению нарушенных

¹ Токарева Е.В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе. М., 2014. С. 45.

прав) прокуратура выполняет в целях обеспечения верховенства закона, единства, соблюдения и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов государства и общества.

Правовой статус прокуратуры и ее полномочия определяются рядом правовых нормативных актов, и в первую очередь Конституцией РФ (ст. 129), а также Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов (далее - органы прокуратуры) и организаций, действующих на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Понятие «прокурор» используется как в законодательстве, так и в научных источниках и представляет собой обобщенную правовую категорию. Официальный термин «прокурор» содержится в ст. 54 Федерального закона «О прокуратуре РФ». Прокурор - это Генеральный прокурор Российской Федерации, его советники, старшие помощники, помощники и помощники по особым поручениям, заместители Генерального прокурора РФ, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, действующие в пределах своей компетенции². Вместе с тем существует спорная точка зрения, что указанное понятие является более узким, в широком смысле под термином «прокурор» следует понимать физическое лицо, состоящее на постоянной или временной службе в органах прокуратуры, принятое на работу в порядке, установленном Федеральным законом « О прокуратуре РФ » и исполняющее долж-

² Основные признаки, присущие сотруднику прокуратуры. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://chinovnik.uapa.ru/en/issue/2006/05/11/> - (дата обращения: 07.05.17).

ностные обязанности, предусмотренные тем же законом и приказом вышестоящего прокурора³.

Для эффективного выполнения своих должностных обязанностей закон наделяет прокуроров широким кругом властных полномочий, использование которых, а в случае необходимости – и в принудительном порядке, нередко существенно затрагивает интересы граждан, различных юридических лиц, организаций и ограничивает их права.

Согласно статье 4 Федерального закона «О прокуратуре РФ» органы прокуратуры:

- осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами;

- действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства РФ о государственной и иной специально охраняемой законом тайне;

- информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами.

Вмешательство в законную деятельность органов прокуратуры не допустимо и влечет за собой установленную законом ответственность, от кого бы оно ни исходило и в какой бы форме ни выражалось

³ Воробьев Т.Н. Прокурор в гражданском процессе – страж закона или персона non grata?. М., 2016. С. 34.

Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат обязательному исполнению в установленный срок.

Прокуратурой осуществляется несколько видов деятельности, одни из которых относятся к прокурорскому надзору, а другие - к иным направлениям деятельности прокуратуры.

В настоящее время основными отраслями прокурорского надзора признаются:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами военного управления, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов⁴;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами военного управления, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

⁴ Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. А.П. Рыжакова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 169.

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Помимо прокурорского надзора законом предусмотрены иные направления деятельности прокуратуры:

- осуществление уголовного преследования в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами;

- участие в рассмотрении дел арбитражными судами и судами общей юрисдикции;

- внесение представлений на противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов;

- участие в правотворческой деятельности⁵.

Изложенный в Законе перечень направлений деятельности прокуратуры исчерпывающий. На прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами (в соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О прокуратуре РФ»).

Каждая отрасль прокурорского надзора имеет свой индивидуальный предмет и средства реализации задач, поставленных перед данной отраслью прокурорского надзора.

⁵ Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. А.П. Рыжакова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 170.

Основными актами реагирования прокурора на нарушения закона, выявляемые в процессе осуществления своей деятельности, являются протест, представление, постановление и предостережение.

Протест - это подготавливаемый прокурором или его заместителем документ, который приносится на правовой акт, противоречащий закону, либо нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, издающему этот акт или в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу), либо в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации в суд.

Самостоятельным специальным актом реагирования прокурора на нарушения закона является представление об устранении тех или иных выявленных нарушений закона. Представление вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, уполномоченному устранить допущенные нарушения. Представление об устранении нарушений закона подлежит безотлагательному рассмотрению.

Направляемая прокурором информация о выявленном факте несоответствия постановлений Правительства РФ, Конституции РФ и законам Российской Федерации должна оформляться также в форме представления (согласно содержания ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре РФ»).

Информация генерального прокурора РФ в адрес Президента РФ о выявленном факте несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам Российской Федерации должна оформляться также в форме представления.

Прокурору также предоставлено право выносить постановления. Таковыми являются постановления, которые он может выносить в рамках различных отраслей прокурорского надзора, а также принимая участие в уголовно-процессуальной деятельности. Результат рассмотрения постановления прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении должен быть составлен в письменной форме.

На предупреждение и недопущение совершения правонарушений направлено еще одно средство прокурорского реагирования - предостережение о недопустимости нарушения закона. Предостережение также может быть объявлено должностным лицам при наличии имеющихся сведений о готовящихся противоправных деяниях⁶.

Предостережение готовится в письменной форме от имени прокурора или его заместителя должностным лицам о недопустимости нарушения закона, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, которые содержат признаки экстремистской деятельности, - руководителям общественных (религиозных или других) объединений и иным лицам. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, по осуществлению надзора за исполнением законов; за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу подлежат безоговорочному исполнению в установленный срок. Умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий и изложенных в предостережении, представлении, постановлении или протесте, которые вытекают из его полномочий, влечет применение административной ответственности в соответствии со ст. 17.7 КоАП РФ⁷.

Другим самостоятельным направлением прокурорской деятельности по обеспечению соблюдения и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства является участие прокурора в рассмотрении дел судами в случаях,

⁶ Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. А.П. Рыжакова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 175.

⁷ Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. А.П. Рыжакова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 176.

предусмотренных процессуальным законодательством РФ и рядом других федеральных законов.

В соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. Прокурор не осуществляет надзора за судебной деятельностью, он лишь вправе в соответствии с процессуальным законодательством принимать участие в рассмотрении дел судами.

В соответствии с ч.1 ст.45 ГПК прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. И в этой связи исковое заявление в защиту прав неопределенного круга лиц наиболее соответствует социальному назначению прокуратуры⁸.

При рассмотрении гражданских дел защите подлежат однородные права и интересы неопределенного круга лиц: право на благоприятную среду обитания, право на получение достоверной информации о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии окружающей среды, право на качественные и безопасные для жизни и здоровья товары (услуги, работы), право на достоверную рекламную информацию и многие другие права и интересы⁹.

Между тем легального определения понятия «неопределенный круг лиц» в российском законодательстве не содержится, что вызывает существенные затруднения в правоприменительной практике. В Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 год было разъяснено, что «под неопределенным кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязан-

⁸ Салатхудинова Г.И. «Публичный интерес», «интересы неопределенного круга лиц» и «государственные интересы» как основание для обращения прокурора в суд. М., 2010. С. 33-34.

⁹ Уксусова Е.Е. Дела о защите прав неопределенного круга лиц. М., 1997. С. 42.

ностях каждого из них при разрешении дела»¹⁰. Такое определение представляется не вполне удачным, в частности, потому, что в нем содержится как правовая, так и грамматическая неточности. Правовая неточность состоит в том, что ГПК РФ не предусматривает возможности привлечения к участию в деле в качестве истцов ни, как трактует Верховный Суд Российской Федерации, круга лиц, ни отдельных лиц. В качестве участвующих в деле лиц могут быть привлечены лишь соответчики, что предусмотрено ч. 2 п. 3 ст. 40 ГПК РФ, а также третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора (п. 1 ст. 43 ГПК РФ).

В связи с отмеченной правовой неточностью не имеет существенного значения упоминавшаяся выше грамматическая неточность. Тем не менее, представляется целесообразным обратить на нее внимание. Грамматическая неточность заключается в том, что Верховный Суд Российской Федерации, видимо, хотел сказать не «...такой 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...», а «...круг таких лиц, которых невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них...».

Как указывалось выше, отсутствие легального определения понятия «неопределенный круг лиц» вызывает существенные затруднения в правоприменительной практике. Так, к примеру, определением судьи районного суда прокурору было отказано в принятии искового заявления. В судебном определении указывалось, что иск к администрации муниципального района фактически предъявлен прокурором в интересах одной из школ этого района, хотя согласно ч. 1 ст. 45 ГПК прокурор не наделен правом обращаться в суд в защиту интересов юридических лиц. Как пояснялось в определении, поскольку численность школьников и дошкольников образовательного учреждения строго определена,

¹⁰ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 г. М., 2004. С. 27.

предъявленный иск затрагивает не интересы неопределенного круга лиц, а лишь интересы юридического лица¹¹.

Однако в результате рассмотрения представления прокурора, областной суд не согласился с выводом судьи районного суда о том, что заявление не относится к категории заявлений, направленных в защиту прав, свобод, законных интересов неопределенного круга лиц. Областной суд, отменив определение судьи районного суда, указал, что заявление прокурора предъявлено в интересах неопределенного круга лиц, поскольку его требования направлены, прежде всего, на профилактику безопасного пребывания людей в общеобразовательном учреждении и заявлены не только в интересах несовершеннолетних, преподавателей, но и посетителей школы, родителей учащихся, круг которых определить невозможно.

Изложенное позволяет предложить следующее определение понятия «неопределенный круг лиц» в целях применения ст. ст. 4, 45 - 47, 131 ГПК РФ: такая множественность участников соответствующих материальных правоотношений, в которых невозможно заранее предвидеть и просчитать ее поименный состав применительно к любому отдельно взятому моменту времени¹².

Возможно предположить, что отсутствие официального толкования термина «неопределенный круг лиц» может вызвать существенные затруднения в деятельности судов, порождая необоснованные, порой противоречащие, отказы в принятии исков. В связи с чем, представляется необходимым термин «неопределенный круг лиц» закрепить на законодательном уровне, внести соответствующие изменения в статью 45 ГПК РФ, дополнив ее примечанием, в котором дать точное определение указанному термину.

¹¹ Насонов Ю.Г. Защита прокуратурой прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском процессе. М., 2013. С. 15 - 16.

¹² Патуева О.Г. Неопределенный круг лиц: некоторые вопросы реализации права на обращение в суд. М., 2016. С. 22.

2 ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Согласно ст. 34 ГПК РФ лицами, участвующими в деле, являются стороны, третьи лица, прокурор, лица, обращающиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц или вступающие в процесс в целях дачи заключения по основаниям, предусмотренным статьями 4, 46 и 47 настоящего Кодекса, заявители и другие заинтересованные лица по делам особого производства (согласно ст. 34 ГПК РФ). При этом, указанная статья не раскрывает содержание понятия «лица, участвующие в деле», а просто перечисляет их. Из смысла ст. 35 ГПК РФ достаточно понятно усматривается положение, не позволяющее выделять каким-либо образом отдельных (некоторых) лиц, участвующих в деле, в силу их специфического положения. И в отношении прокурора это ситуация очевидна.

В науке гражданского процессуального права существуют различные точки зрения по вопросу определения правового статуса прокурора. Достижение однозначности в данном вопросе, сущность и правильное разрешение его имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку способствует пониманию правовой природы участия прокурора в гражданском процессе, а это позволяет лучше уяснить предмет прокурорской защиты, определить характер взаимоотношений прокурора с другими участниками процесса, содержание его процессуальных прав и обязанностей. То обстоятельство, что процессуальное положение прокурора, предъявившего иск в интересах других лиц или одного лица, во многом аналогично положению истца, и это приводит одних ученых к выводу о том, что прокурор является стороной в деле, другие же считают, что прокурор в таких случаях является истцом в процессуальном смысле или представителем стороны. Кроме того, ряд исследователей теории гражданского процессуального права полагает, что прокурор выступает представителем государства¹³. Вместе с тем, признавать прокурора стороной особо-

¹³ Участие прокурора в гражданском судопроизводстве. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ez2www.com/book_486_chapter_12_Glava_9_OBSHNIIE_POLOZHENIJA.html - (дата обращения: 17.03.17).

го рода, либо стороной, пусть даже и в процессуальном смысле, оснований не имеется. В общетеоретическом плане не вызывает сомнений, что «сторона – это обязательно субъект спора о праве, субъект спорного правоотношения, в основе которого лежит материально-правовой, субъективный интерес к процессу». У прокурора же, напротив, материально–правовой интерес к исходу дела отсутствует. Его заинтересованность в защите нарушенных или оспариваемых прав или законных интересов в гражданском процессе, в отличие от стороны, определяется совокупностью целей и задач, стоящих непосредственно перед органами прокуратуры, которые в самом общем виде могут быть обозначены нами как защита интересов законности, что обуславливает исключительно процессуальную заинтересованность прокурора в судебном разбирательстве¹⁴. Также необходимо отметить, что и определение «процессуальный истец» является не совсем удачным термином, уже в силу имеющегося в нем элемента тавтологии, ведь «истец» никаким, кроме как процессуальным, быть и не может. Недостаток формулировки «процессуальный истец» заключается в том, что ее невозможно использовать нигде, кроме как в исковом производстве, что существенным образом ограничивает рамки дальнейших теоретических исследований по данному вопросу.

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 ГПК РФ при возбуждении дела прокурор пользуется (обладает) всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, но это никак не называется процессуальным истцом. Более того, обязанности процессуального истца прокурор несет не в полном объеме, и об этом прямо указано в данной правовой норме. Так, к прокурору не может быть предъявлен встречный иск, поскольку он может быть предъявлен только материальному истцу по делу, прокурор же, в отличие от истца, освобожден от какой – либо обязанности по уплате государственной пошлины. Прокурор также не вправе заключить мировое соглашение. Ему (прокурору), в отличие от иных лиц, участвующих в деле, только может быть заяв-

¹⁴ Токарева Е.В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе. М., 2014. С. 79-80.

лен отвод по основаниям, предусмотренным действующим гражданским процессуальным законодательством.

Недопустимость определения прокурора в качестве «процессуального истца» диктуется и наличием специфичных целей прокуратуры, которые определены ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ». К их числу относятся «обеспечение верховенства закона, единство и укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства», не свойственных какому-либо иному государственному органу. Указанное данное обстоятельство не позволяет рассматривать прокурора как субъекта, реализующего задачи, схожие с задачами иных субъектов гражданского процесса, поскольку участие прокурора в рассмотрении различных категорий дел – это важнейшая и действенная гарантия обеспечения законности и правопорядка в государстве.

Перечисленные выше процессуальные особенности положения прокурора позволяют сделать вывод о том, что прокурор не является процессуальным истцом, а занимает особое, не свойственное другим участникам процесса, положение.

Нельзя признать верной и точку зрения авторов, которые рассматривают прокурора в качестве представителя стороны. Допустим, внешне участие прокурора в процессе при возбуждении им дела в интересах граждан Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, неопределенного круга лиц и выглядит как осуществление им представительских функций, но по существу процессуальные права реализуются прокурором не в интересах какого-либо субъекта, а исключительно в интересах закона.

В данном контексте заслуживает внимания точка зрения, высказанная советским и российским ученым, одним из основоположников административной юстиции и неискового производства Д.М. Чечот. В своем монографическом исследовании «Участники гражданского процесса»¹⁵ он высказывается о недопустимости отождествления прокурора с представителем стороны, «...так как

¹⁵ Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. М.: Гос. изд-во юрид. л-ры., 2015. С. 176.

представитель, к какому бы виду представителей он не относился, всегда выступает в суде в защиту интересов представляемого, а прокурор всегда выступает в защиту интересов закона».

Точка зрения авторов, рассматривающих прокурора как представителя государства, выступающего в защиту интересов закона, по нашему мнению, является наиболее правильной, но вместе с тем, и она не лишена недостатков.

Участвуя в гражданском процессе, прокурор действует самостоятельно и независимо от других лиц, участвующих в деле. Его «заинтересованность» носит государственно-правовой характер, поскольку он «осуществляет от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на ее территории законов всеми органами власти и управления, должностными лицами, за соответствием правовых актов органов и должностных лиц законам РФ, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами власти и управления, их должностными лицами» (в соответствии со статьями 1, 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре РФ»).

Следовательно, на органы прокуратуры возложена задача по защите и охране частных и публичных интересов. Целью участия прокурора в гражданском процессе является обеспечение законности действий всех участников процесса и контроль за правильностью выносимых судом постановлений, устранение нарушений закона, оказание помощи суду в осуществлении правосудия. Основанием участия прокурора в гражданском процессе является осуществление им законоохранительной функции¹⁶.

Однако, по мнению некоторых исследователей, такое понимание роли органов прокуратуры в настоящее время способно низвести ее до роли «ока государства», каковым она практически являлась на протяжении всего советского периода истории своего существования. Об обратном свидетельствует возможность обжалования прокуратурой издаваемых государством нормативно-правовых актов (полностью или частично), инициирование ряда особых произ-

¹⁶ Бахарева О.А. Некоторые вопросы участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Екатеринбург, 2013. С. 43.

водств и т.д. В связи, с чем говорить о прокуроре именно как о представителе государства, выступающего в защиту интересов закона, изданного государством, которые могут зачастую и противоречить общественным интересам, крайне затруднительно.

Вместе с тем, что, находясь на страже интересов граждан, общества и государства и являясь независимым органом, помимо законоохранительной функции, прокуратура должна осуществлять еще и правоохранительную функцию, защищая верховенство права в более широком его понимании.

Анализ представленных выше точек зрения в отношении определения процессуального положения прокурора в гражданском процессе позволяет прийти к выводу: ни один из предлагаемых исследователями терминов не позволяет раскрыть в полной мере сущность прокурорской деятельности в гражданском процессе. Так, к примеру, в исковых заявлениях, которые прокуроры подают в защиту прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований либо в защиту особо нуждающихся частных лиц, не указывается никаких иных терминов, кроме термина «прокурор».

Таким образом, при характеристике процессуально-правового положения прокурора наиболее правильным представляется использовать имеющуюся в законодательстве терминологию – «прокурор», как наиболее полно и четко отражающую цели и задачи данного субъекта в гражданском процессе, а также позволяющую отграничить его процессуальное положение от процессуального положения иных лиц, участвующих в деле, определив тем самым его статус.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре РФ» правовой статус прокурора, участвующего в судебном процессе, обуславливается процессуальным законодательством Российской Федерации. Кроме того, при осуществлении своей деятельности прокуроры руководствуются Конституцией РФ, вышеуказанным Федеральным законом, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуро-

ров в гражданском процессе» и другими нормативно-правовыми актами¹⁷.

Все права и обязанности прокурора в гражданском процессе можно разделить на две группы:

- 1) общие права и обязанности - права и обязанности, принадлежащие всем лицам, участвующим в деле;
- 2) права и обязанности, принадлежащие прокурору, как инициатору возбуждения производства по гражданскому делу.

Рассмотрим последовательно каждую из этих групп.

1. Общие права — права, принадлежащие всем лицам, участвующим в деле.

Согласно ст. 34 ГПК РФ прокурор относится к «лицам, участвующим в деле». Следовательно, ему принадлежат все права, указанные в ст. 35 ГПК РФ.

А именно - прокурор имеет право:

- знакомиться с материалами дела;
- делать выписки из них, снимать копии;
- представлять доказательства и участвовать в их исследовании;
- задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле (свидетелям, экспертам, специалистам и т.д.);
- заявлять отводы, ходатайства, в том числе об истребовании доказательств;
- давать объяснения суду в устной и письменной форме;
- приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам;
- возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле;
- обжаловать судебные постановления и использовать предоставленные законодательством о гражданском процессе иные процессуальные права.

¹⁷ Матяш Е.Л. К вопросу о правовом статусе и процессуальном положении прокурора в гражданском процессе. М., 2016. С. 172-173.

Также прокурор вправе (ст. 57 и 149 ГПК РФ) ходатайствовать перед судом об истребовании доказательств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела, а также об обеспечении доказательств, если имеются основания полагать, что представление необходимых доказательств окажется невозможным или затруднительным (ст. 65 ГПК РФ).

Прокурор имеет право:

- (ст. 166 ГПК РФ) высказывать свое мнение по существу ходатайств, заявленных иными лицами;

- (ст. 75 ГПК РФ) участвовать в осмотре и исследовании вещественных доказательств, подвергающихся быстрой порче, о чем он должен быть извещен судьей с указанием времени и места осмотра.

- (ст. 79 ГПК РФ) представлять суду круг вопросов, подлежащих разрешению при проведении экспертизы.

- (ст. 84 ГПК РФ) присутствовать при проведении экспертизы, за исключением случаев, когда это может помешать исследованию, совещанию экспертов и составлению заключения.

- (ст. 174 ГПК РФ) первым давать объяснения по существу и задавать вопросы всем участникам процесса.

- (ст.ст. 189, 190 ГПК РФ) по окончании исследования доказательств в ходе судебных разбирательств в первую очередь иметь слово для заключения по делу, после чего начинаются судебные прения, в которых он также выступает первым.

- (ст. 216 и 219 ГПК РФ) ходатайствовать о приостановлении производства по делу и о возобновлении его после устранения обстоятельств, послуживших приостановлению.

- (ст. 231 ГПК РФ) знакомиться с протоколом судебного заседания, делать письменные замечания с указанием на, возможно, допущенные в нем неточности, заявлять мотивированный отвод мировому судье, судье, секретарю судебного заседания, эксперту, специалисту и переводчику в установленных законом случаях, подавать апелляционные, кассационные, частные представле-

ния на постановления суда первой инстанции, не вступившие в законную силу, приносить представления в порядке надзора на судебные акты, вступившие в законную силу.

2. Права, принадлежащие прокурору как инициатору возбуждения производства по гражданскому делу.

Прокурор, подавший заявление, не становится стороной по делу. Истцом в процессе является лицо, в интересах которого прокурор обратился в суд. Тем не менее, прокурор пользуется всеми процессуальными правами истца, за исключением тех, которые принадлежат последнему как субъекту спорного правоотношения (кроме права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов).

Прокурор вправе (ч. 2 ст. 45 ГПК) поддерживать свои требования во время судебного разбирательства, изменять основания или предмет иска, увеличивать или уменьшать размер исковых требований, отказаться от заявления, поданного в защиту прав и законных интересов другого лица. В случае же 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 (ч. 2 ст. 45 ГПК).

К процессуальным действиям, на совершение которых уполномочен прокурор, вступивший в уже начатый другими лицами процесс, относится его заключение как по отдельным вопросам, возникающим во время разбирательства дела, так и по существу рассматриваемого дела в целом¹⁸.

Прокурор, участвующий в деле, может не согласиться с принятым судебным актом и принести апелляционное, кассационное или надзорное представление, а также представление о пересмотре судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам (ст. ст. 320, 377, 391.2, 394 ГПК РФ).

¹⁸ Участие прокурора в гражданском процессе. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://uristinfo.net/grazhdanskijprotsess/88-mk-treushnikov-grazhdanskij-protsess/19-35-glava-9-uchastie-prokurora-v-grazhdanskom-protseste.html> - (дата обращения 07.04.17).

Предусмотренное ст. 394 ГПК РФ право прокурора принести представление о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам решений, определений суда также связано с его участием в рассмотрении дела. При этом представление может быть подано прокурором в течение трех месяцев (ст. 394 ГПК РФ).

Также прокурору нельзя отказать в праве на совершение процессуальных действий по исполнению судебных постановлений, принятых судом при рассмотрении дела, в котором прокурор принимал участие путем предъявления заявления, поскольку его полномочия в данном случае аналогичны тем, которыми обладает истец (взыскатель)¹⁹.

Прокурор или его заместитель независимо от участия в судебном разбирательстве вправе в пределах своей компетенции истребовать из суда любое дело или категорию дел, по которым решение, приговор, определение или постановление вступили в законную силу. Усмотрев, что решение, приговор, определение или постановление суда являются незаконными или необоснованными, прокурор приносит протест в порядке надзора или обращается с представлением к вышестоящему прокурору²⁰.

Обязанности прокурора в гражданском процессе также можно подразделить на следующие группы:

1. Общие обязанности, подлежащие исполнению всеми лицами, участвующими в деле.

Часть 1 ст. 35 ГПК РФ устанавливает общую обязанность для всех лиц, участвующих в деле, обязанность добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им правами:

- уважительно относиться к суду;
- соблюдать порядок в судебном заседании;
- являться в суд по вызову;

¹⁹ Проблемы участия прокурора в гражданском процессе. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://zakon.ru/blog/2015/7/26/problemu_uchastiya_prokurora_v_grazhdanskom_processe - (дата обращения 08.04.17).

²⁰ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 07.03.2017 № 27-ФЗ). Собр. законодательства Российской Федерации, 2017. С. 1536.

- представлять доказательства в обоснование своих требований и возражений.

Прокурор, участвующий в деле и по каким-либо причинам не имеющий возможности явиться на судебное разбирательство, обязан известить суд о причинах неявки и представить доказательства уважительности этих причин (ч. 1 ст. 167 ГПК РФ).

2. Обязанности, принадлежащие прокурору как инициатору возбуждения производства по гражданскому делу.

Согласно п. 2 Приказа Генерального прокурора РФ от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе» основными обязанностями прокуроров, обеспечивающих участие в гражданском процессе, являются:

- участие в рассмотрении судами первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций дел, возбужденных по искам (заявлениям) прокуроров в защиту прав, свобод и законных интересов лиц, указанных в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в том числе по заявлениям и представлениям о пересмотре судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам;

- вступление в процесс на любой его стадии и дача заключений по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами;

- апелляционное, кассационное и надзорное обжалование судебных постановлений по гражданским делам, перечисленным в ст. 45 ГПК РФ и иным делам, в рассмотрении которых участвовал либо вправе был участвовать прокурор;

- рассмотрение обращений о проверке вступивших в законную силу судебных актов по гражданским делам, в которых участвовал либо вправе был участвовать прокурор, от лиц, участвующих в деле, а также от лиц, не привле-

ченных к участию в деле, если суд принял решение об их правах и обязанностях.

Права и обязанности прокурора в гражданском процессе отличаются от прав и обязанностей других участников дела. Если другие лица, участвующие в деле, могут самостоятельно определять свое поведение в гражданском процессе на основании процессуальных норм, то прокурор, выступая в защиту других лиц, зависит от их позиции.

При защите интересов неопределенного круга лиц, в том числе по делам, возникающим из публичных отношений, прокурор должен содействовать принципу законности при осуществлении правосудия. Отсюда следует вывод, что другие лица, участвующие в деле, защищают свои материальные права и интересы, а прокурор должен реализовывать законность при осуществлении правосудия²¹. Таким образом, все-таки представляется возможным рассматривать прокурора как участника гражданского процесса, особого рода представителя, который в отличие от традиционных представителей защищает не частный, а публичный интерес, что выражается в защите им во имя общего блага не столько закона и законности, сколько неотчуждаемых прав личности, реального права и правопорядка.

Участие прокурора в гражданском процессе оказывает значимое влияние на справедливое и законное рассмотрение и разрешение гражданских дел, несмотря на то, что концептуальное отношение законодателя фактически предполагает участие прокурора как лица, в возможности которого входят указания на неверное или некорректное действие суда, но не как стороны, определяющей правовые отношения спорящих сторон.

Согласно информации, предоставленной отделом по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Амурской области, в 2016 году прокуроры неоднократно обращались в суды с исковыми заявлениями в защиту интересов неопределенного круга лиц. Повода-

²¹Участие прокурора в гражданском процессе. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gubkin.ru/faculty/law/chairs_and_departments/civil_process_and_social_law/manuals/civil_procedure/subject7.php - (дата обращения 08.04.17).

ми для таких обращений послужили результаты прокурорских проверок, в том числе, по обращениям граждан. В интересах прав и свобод граждан, неопределенного круга лиц, прокурорами Амурской области было предъявлено 10918 исковых заявлений на сумму 312746 тыс. руб. Судами было рассмотрено 10738 исков, удовлетворено – 9848, прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора – 879. Эффективность исковой работы составила 99,9 %.

Так, прокурор Архаринского района обратился в защиту социальных прав неопределенного круга лиц в суд с иском о возложении обязанности на администрацию Новоспасского сельсовета по принятию мер по постановке на учет бесхозного недвижимого имущества – памятника воинам села Новоспасск, участвовавшим в Великой Отечественной войне.

Проверкой установлено, что право собственности за Новоспасским сельсоветом не зарегистрировано и объект культурного наследия – памятник воинам села Новоспасск является бесхозным.

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. В связи с чем, прокурор Архаринского района и обратился в суд в интересах неопределенного круга лиц с выше-названными требованиями.

Решением Архаринского районного суда исковое заявление удовлетворено. Решение не обжаловалось и вступило в законную силу.

Еще одним примером является обращение прокурора Михайловского района в интересах неопределенного круга лиц в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным бездействия администрации Пояркового сельсовета Михайловского района, выразившегося в непринятии мер по надлежащему водоотведению.

Основанием для обращения в суд послужили материалы проверки по жалобам граждан, проживающих в селе Поярково, о затоплении их домов сточными водами и бездействии администрации. Установлено, что в нарушение по-

ложений Федеральных законов № 257-ФЗ от 08.11.2007 «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» администрация сельсовета работы по содержанию автомобильных дорог не ведет, системы водоотвода в надлежащем состоянии не поддерживает, кюветы и водоотводные канавы на улицах села замусорены и не прочищаются, на некоторых улицах сточные канавы отсутствуют.

Решением Михайловского районного суда Амурской области от 28.07.2016 требования прокурора удовлетворены. Суд признал бездействие администрации Поярковского сельсовета незаконным, обязал произвести работы по надлежащему водоотведению. Судебной коллегией по административным делам Амурского областного суда 08.11.2016 решение суда оставлено без изменения, а апелляционная жалоба администрации осталась без удовлетворения.

Достаточно часто на практике обращение прокурора с иском в защиту интересов неопределенного круга лиц осуществляется не по результатам проведенных проверок, в ходе которых были выявлены нарушения (например, при обращении в суд в интересах неопределенного круга лиц с иском к юридическому лицу о нарушении требований пожарной безопасности), а в связи с наличием информации о нарушении прав именно от конкретных граждан, обратившихся к прокурору с заявлением о защите нарушенных прав.

Поскольку особенностью обращения прокурора с заявлением в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц является то, что данный круг невозможно индивидуализировать (определить) и, соответственно, привлечь в качестве истцов, представляется целесообразным предусмотреть обязательное опубликование принятого судебного акта на официальном сайте прокуратуры субъекта Российской Федерации, с целью доведения его до сведения неопределенного круга лиц. Опубликование принятого судебного решения в интересах неопределенного круга лиц позволит обратиться в

суд отдельным субъектам с требованиями о возмещении причиненных им незаконными действиями убытков.

Указанную обязанность необходимо возложить на органы прокуратуры Российской Федерации, внося соответствующие изменения в Закон о прокуратуре.

3 ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ДЕЛ В ЦЕЛЯХ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕОПРЕДЕЛЕННОГО КРУГА ЛИЦ

3.1 Основания участия прокурора в гражданском процессе

Возможность обращения прокурора в суд в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц закреплена в ст. ст. 18, 46 Конституции Российской Федерации, ст. 32 Декларации прав и свобод человека и гражданина, ст. 46 Закона от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», Федеральном законе от 05.03.1999 «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», ст. ст. 45, 46 ГПК РФ и в других российских законодательных актах, принятых в последние годы²².

В юридической литературе нет единого мнения по вопросу о понятии и содержании оснований участия прокурора в российском гражданском процессе.

Достаточно распространенной является позиция, согласно которой основания участия прокурора в гражданском процессе – это соответствующие положения закона. Эта точка зрения разделяется рядом российских ученых-юристов. Так, С.А. Иванова, комментируя положения ст. 45 ГПК РФ, пишет: «Основанием участия в гражданском процессе прокурора является прямое указание закона по ряду дел»²³. Аналогичным образом определяет основания участия прокурора в гражданском процессе и М.Ю. Крутиков²⁴.

Наиболее правильной, на наш взгляд, является точка зрения Т.Н. Маслово́й, согласно которой «под основанием участия прокурора в гражданском судопроизводстве понимается та цель, которую преследует прокуратура своим участием в процессе, т.е. осуществление законоохранительной функции. Эта цель выражена в правовой норме. Определяя конкретнее, необходимо полагать, что правовым основанием участия прокурора в процессе являются законы и

²² Конституция Российской Федерации: принята всенар.голос. (в ред. ФКЗ от 21.07.2014 №11-ФКЗ). Собр. законодательства Российской Федерации, 2014. С. 4398.

²³ 16 Жуйкова, М.Ю. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. М.: Статут, 2007. С. 324.

²⁴ 20 Крутиков М.Ю. Гражданско-процессуальный статус прокурора. Современное право, 2007. С. 69.

другие правовые нормы, предусматривающие участие прокуратуры в гражданском процессе. Правовые нормы всегда целенаправленны. Следовательно, правовым основанием участия прокурора в гражданском процессе являются правовые нормы, в которых указаны задачи прокуратуры в процессе, а именно: защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства»²⁵.

Однако такое механическое соединение в одной формулировке различных подходов приводит к эклектичности. То есть, происходит необоснованное отождествление понятий цели и функций прокурора. В то же время следует согласиться с Т.Н. Масловой, что «правовым основанием участия прокурора в гражданском процессе являются правовые нормы но только с учетом двух моментов. Во-первых, говоря о правовых нормах как о правовых основаниях участия прокурора в гражданском процессе, необходимо иметь в виду, что речь идет, исключительно, о нормах закона, а не о подзаконных нормативных правовых актах. И во-вторых, следует подчеркнуть, что в данном контексте Т.Н. Маслова совершенно справедливо применяет термин «правовые основания» и рассматривает его как правовые нормы. Однако, следует помнить, что правовые основания, конечно же, необходимы, но не достаточны для вступления прокурора в гражданский процесс. Так же, без сомнения, важны, как отмечалось выше, наличие фактических обстоятельств, подпадающих под признаки, указанные в норме закона, служащей правовым основанием участия прокурора в гражданском процессе. А в некоторых случаях необходимо и волеизъявление прокурора. В целом понятие оснований участия прокурора в гражданском процессе не сводится к правовым основаниям, а включает в себя последние в качестве необходимого компонента²⁶.

Таким образом, в качестве оснований участия прокурора в гражданском процессе следует выделять:

²⁵ Маслова Т. Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве. М., 2002. С. 39.

²⁶ Об основаниях участия прокурора в гражданском судопроизводстве. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://jurnal.org/articles/2009/uri10.html> - (дата обращения: 07.05.17).

- *правовые основания (обязательные)*, т.е. нормы закона, соблюдая которые, прокурор может или должен вступить в гражданский процесс;

- *фактические основания (факультативные)*, т.е. фактические обстоятельства, обладающие характеристиками, указанными в норме закона, которые позволяют прокурору применить эту норму и вступить в гражданский процесс²⁷.

В содержание факультативных оснований следует включить волеизъявление прокурора, которое можно отнести к субъективному основанию для участия прокурора в гражданском процессе. Обязательным основаниям участия прокурора в гражданском процессе волеизъявление прокурора не присуще. В их содержании преобладает воля государства, выраженная в норме закона.

Обязательные основания участия прокурора закреплены в ГПК РФ, а также содержатся в иных законах Российской Федерации.

Формулировка ч. 1 ст. 45 ГПК РФ дает возможность выделить необходимое условие, которое позволяет прокурору вступить в гражданский процесс при защите прав и интересов неопределенного круга лиц: факт нарушения их прав, свобод и законных интересов²⁸.

Что касается обязательных оснований участия прокурора в российском гражданском процессе по делам о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц, необходимо отметить, что ранее ГПК РФ предусматривал (при защите прав и интересов неопределенного круга лиц) обязательное участие прокурора в рассмотрении дел об оспаривании нормативного правового акта (ч. 2 ст. 252) и о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 1 ст. 259).

Однако в связи с принятием Федерального закона от 08.03.2015 № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного процесса Российской Федерации» и утратой силы подраздела III «Производство по де-

²⁷ Воронин О.В. О содержании функции участия прокурора в рассмотрении дел судами. Томск, 2013. С. 51.

²⁸ Об основаниях участия прокурора в гражданском судопроизводстве. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ju rnal.org/articles/2009/uri10.html> - (дата обращения 06.04.17).

лам, возникающим из публичных правоотношений» ГПК РФ, участие прокурора по указанным категориям дел в порядке гражданского процесса прекратилось²⁹.

Таким образом, в связи с выведением указанных категорий дел из рассмотрения судами в порядке гражданского процесса, участие прокурора в гражданском процессе при защите прав и интересов неопределенного круга лиц, в настоящее время, не считается обязательным и определяется фактическими основаниями.

Такое положение представляется существенной недоработкой законодателя, поскольку вступление прокурора в процесс для дачи заключений по делам, связанным с защитой прав и интересов неопределенного круга лиц в суде общей юрисдикции является одним из эффективных средств обеспечения законности в сфере гражданского процесса.

Поэтому целесообразно было бы решить вопрос о необходимости обязательного участия прокурора по делам, связанным с защитой интересов неопределенного круга лиц, внося соответствующие изменения в ч.3 ст.45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Примерами вступления прокурора в гражданский процесс в целях защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц, могут служить факты нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, выявленные в ходе проведенной Свободненской транспортной прокуратурой проверки соблюдения требований федерального законодательства в сфере пожарной безопасности, а также определение Октябрьского районного суда Амурской области от 07.10.2016 года³⁰.

3.2 Формы участия прокурора в гражданском процессе

Эффективному осуществлению прокурором правозащитной функции в гражданском процессе по делам о защите прав и законных интересов неопреде-

²⁹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 08.03.2015 №23-ФЗ). Собр. законодательства Российской Федерации, 2015. С. 1393.

³⁰ Определение Октябрьского районного суда Амурской области от 07 октября 2016 года. Архив судебных и нормативных актов РФ, 2016.

ленного круга лиц способствует наличие полномочий, объем и характер которых обусловлены формами участия прокурора в процессе.

Под формой участия прокурора в гражданском процессе следует понимать законодательно закрепленное внешнее выражение неоднократно повторяющихся действий по реализации прокурором своих полномочий, способствующих осуществлению правосудия и определяемых целями защиты в гражданском процессе прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Статья 45 ГПК предусматривает две формы участия прокурора в гражданском процессе:

1. Обращение в суд с заявлением о возбуждении производства по делу и вступление в процесс, начатый по инициативе других лиц, с целью дачи заключения по делу.

Вопрос об участии прокурора в процессе в той или иной форме решается им на основе закона, исходя из конкретных фактов и обстоятельств каждого дела.

Подавая заявление в суд, прокурор имеет все процессуальные права и обязанности истцов, включая право на совершение распорядительных действий. Однако 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 сочтет нужным заявить об отказе от иска. Поскольку прокурор не является субъектом спорного материального правоотношения, он не может заключить мировое соглашение и к нему не может быть предъявлен встречный иск.

На стадии принятия и подачи заявления прокурор выступает инициатором возникновения процессуальных отношений. Исковое заявление должно отвечать общим требованиям ст. 131-132 ГПК (исключение составляет уплата государственной пошлины), а также специальному требованию, закрепленному в ч. 3 ст. 131 ГПК.

Кроме того, в исковом заявлении, которое прокурор предъявляет в защиту законных интересов неопределенного круга лиц, должно быть конкретно

указано - в чем заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающий способы защиты этих интересов (абз. 1 ч. 3 ст. 131 ГПК).

Если данные требования не будут соблюдены, заявление остается без движения по правилам ст. 136 ГПК РФ.

2. Вступление в процесс, начатый по инициативе заинтересованного лица, для дачи заключения, которое представляет собой аргументированное, основанное на материалах судебного разбирательства и нормах права суждение о разрешении гражданского дела по существу. Значение заключения прокурора определяется тем, что он помогает суду в вынесении законного и обоснованного решения³¹.

В научных кругах вопрос о формах участия прокурора в современном гражданском процессе является дискуссионным. Некоторые ученые-процессуалисты в своих трудах описывают только две формы участия прокурора в рассмотрении гражданских дел судами:

- обращение прокурора в суд с заявлением (исковым заявлением);
- вступление прокурора в процесс для дачи заключения по делу.

Но есть и другие авторы, которые наряду с вышеуказанными выделяют еще одну форму – принесение прокурором апелляционных, кассационных и надзорных представлений³².

В Информационном письме от 27.01.2003 № 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» Генеральный прокурор РФ поддерживает точку зрения последних авторов, соглашаясь с тремя формами участия прокурора в современном гражданском процессе:

³¹ Конспект лекций по гражданскому процессуальному праву. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://netprava.ru/ek/b15/5_3.htm - (дата обращения 06.04.17).

³² Гуреева О.А., Скачкова А.Е. Правовые основания и формы участия прокурора в современном гражданском судопроизводстве. Юридическая мысль, 2011. С. 113.

- обращение в суд с заявлениями, указанными в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, - как в порядке искового производства (исковые заявления), так и по делам, возникающим из публичных правоотношений, а также по делам, рассматриваемым в порядке особого производства;

- вступление в процесс для дачи заключения по делам о выселении, восстановлении на работе, возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий;

- подачи апелляционных представлений на решения мировых судей, кассационных представлений на не вступившие в законную силу решения суда и надзорных представлений на вступившие в законную силу судебные постановления, за исключением судебных постановлений Президиума Верховного Суда РФ (если в рассмотрении указанных дел участвовал прокурор)³³.

Получается, что выделение третьей формы участия прокурора в гражданском процессе является вполне обоснованным, так как эта форма обладает собственными признаками, отличающими ее от других форм, а также индивидуальными правовыми основаниями, уникальным внешним выражением и порядком реализации, о чем свидетельствуют нормы глав ГПК РФ - 39 «Производство в суде апелляционной инстанции» и 41 «Производство в суде кассационной инстанции», а также положения Приказа Генерального прокурора РФ от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе»³⁴.

Кроме того, возможно рассмотрение вопроса о том, что в качестве самостоятельной формы участия прокурора в современном гражданском процессе, наряду с уже обозначенными, целесообразно было бы выделить принесение прокурором представлений о пересмотре по вновь открывшимся обстоятель-

³³ Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 27 января 2003 г. № 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Журнал «Еженедельный бюллетень законодательных и ведомственных актов», 2003.

³⁴ Лавриненков С.А. Формы участия прокурора в гражданском судопроизводстве: вопросы классификации, исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики, 2011. С. 126.

ствам решений, определений суда, постановлений суда надзорной инстанции. Эта форма участия прокурора, так же как и предыдущие, имеет свою специфическую сферу применения, индивидуальные правовые основания, закрепленные в статье 392 ГПК РФ, а также особый порядок реализации, предусмотренный в главе 42 «Пересмотр по вновь открывшимся или новым обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу» ГПК РФ.

Анализ практики судов Амурской области показывает, что в настоящее время вступление прокурора в гражданский процесс путем подачи им соответствующего иска (заявления) с целью защиты интересов неопределенного круга лиц является основной формой его участия в рассмотрении и разрешении гражданских дел данной категории по существу.

Так, в сентябре 2015 года в Свободненский городской суд Амурской области обратился прокурор г. Свободного в интересах неопределенного круга лиц с иском к Свободненскому отделению филиала ПАО «ДЭК» «Амурэнергосбыт», ПАО «ДЭК» в лице филиала «Амурсэнергосбыт» о признании незаконными действия ПАО «Дальневосточная энергетическая компания» в лице филиала «Амурэнергосбыт» и Свободненское отделение филиала ПАО «ДЭК» «Амурэнергосбыт» по ограничению подачи электроэнергии на котельные установки города Свободного и об обязанности ПАО «Дальневосточная энергетическая компания» в лице филиала «Амурэнергосбыт» и Свободненское отделение филиала ПАО «ДЭК» «Амурэнергосбыт» возобновить подачу электроэнергии на котельные установки 309, 169, 315, 302 кварталов, котельную установку 15 квартала школы.

Суд удовлетворил исковые требования прокурора, обязал Публичное акционерное общество «Дальневосточная энергетическая компания» в лице филиала «Амурэнергосбыт» и Свободненского отделения филиала Публичного акционерного общества «Дальневосточная энергетическая компания»

«Амуэнергосбыт» возобновить и обеспечить постоянное энергоснабжение котельных установок³⁵.

Еще одним примером вступления прокурора в гражданский процесс путем подачи им соответствующего иска является решение Зейского районного суда Амурской области от 02 сентября 2015 года, которым суд обязал администрацию муниципального образования привести ширину проезжей части улиц в соответствие с требованиями СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» (в редакции приказа Минрегиона России <Номер обезличен> от 28.12.2010г.) - не менее 6 метров³⁶.

Гражданское процессуальное законодательство предусматривает и другую форму участия прокурора в гражданском процессе, а именно вступление в процесс, уже начатый по инициативе других лиц для дачи заключения по делу. В отличие от первой формы она носит для прокурора обязательный характер, если закон предусматривает его участие в гражданском деле.

Об этой форме участия прокурора, прежде всего, говорится в ч. 3 ст. 45 ГПК РФ. В силу указанной нормы прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о нарушении законных интересов неопределенного круга лиц, в целях осуществления возложенных на него полномочий.

Процессуальным основанием вступления прокурора в процесс должно быть соответствующее определение суда, выносимое в стадии подготовки дела к судебному разбирательству. А именно, судья, признав дело подготовленным, выносит определение о назначении его к судебному разбирательству в судебном заседании, извещает участвующих в деле лиц, включая прокурора о времени и месте рассмотрения дела (ст. 153 ГПК).

Заключение по делу дается прокурором после исследования всех доказательств (ст. 189 ГПК РФ) до начала судебных прений. Если у других лиц,

³⁵ Решение Свободненского городского суда Амурской области от 21 сентября 2015 года. Архив судебных и нормативных актов РФ, 2015.

³⁶ Решение Зейского районного суда Амурской области от 02 сентября 2015 года. Архив судебных и нормативных актов РФ, 2015.

участвующих в деле, и их представителей нет дополнительных заявлений (объяснений, дополнений), председательствующий объявляет рассмотрение дела по существу законченным, и суд переходит к судебным прениям.

Заключение отражает позицию прокурора как по отдельным вопросам, возникшим в ходе судебного разбирательства, так и по существу дела в целом. Оно должно быть обоснованным со ссылкой на нормы права. Заключение - суждение прокурора о данном деле, основанное на законе. На заключение прокурора указывается в мотивировочной части судебного решения, и в случае, если суд пришел к иным выводам по делу, должны быть приведены конкретные доводы и аргументы этому.

Примером вступления прокурора в гражданский процесс для дачи заключения по делу является кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 09 ноября 2011 года, согласно которому прокурор Дегтяренко А.А. вступила в процесс, инициированный главой Мазановского района Пивень М.П.³⁷

Третьей формой участия прокурора в гражданском процессе является принесение апелляционных, кассационных и надзорных представлений. В суде второй инстанции прокурор принимает участие в апелляционном и кассационном производстве. На основании ст. 320 ГПК РФ на решение мирового судьи прокурор, участвующий в деле, может принести апелляционное представление. Статья 331 ГПК РФ предусматривает также, что на определение мирового судьи прокурор может принести представление в районных судах в случаях, предусмотренных ГПК РФ, либо если это определение исключает возможность дальнейшего движения дела. Рассмотрение дела судом апелляционной инстанции проводится по правилам производства в суде первой инстанции. В соответствии со ст. 336 ГПК РФ на решения всех судов Российской Федерации, приня-

³⁷ Кассационное определение Амурского областного суда от 09 ноября 2011 года. Официальный сайт Амурского областного суда. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oblsud.amr.sudrf.ru/> - (дата обращения: 08.03.17).

тые в первой инстанции, за исключением решений мировых судей прокурором, участвующим в деле, может быть принесено кассационное представление³⁸.

Если прокурор, по каким-либо причинам, не имел возможности участвовать в суде первой инстанции, хотя и должен был участвовать в силу ст. 45 ГПК РФ, он в соответствии со ст. 34 и 35 ГПК РФ является лицом, участвующим в деле, и вправе обжаловать судебное постановление по этому делу путем принесения апелляционных и кассационных представлений.

Условия и порядок подачи апелляционных и кассационных представлений оговорены в гл. 39 и 41 ГПК РФ. Статья 386.1 ГПК РФ предусматривает, что судебное заседание в суде кассационной инстанции проводится по правилам ГПК РФ, установленным главой 41 ГПК РФ.

Из смысла ст. 359 ГПК РФ следует, что в случае, если в суде кассационной инстанции проводятся судебные прения, первым выступает прокурор, принесший кассационное представление. Если прокурор участвует в суде кассационной инстанции по кассационной жалобе других лиц, а сам он кассационное представление не приносил, первым выступает лицо, подавшее кассационную жалобу.

Необходимо иметь в виду, что в соответствии со ст. 371 и 372 ГПК РФ на определения суда первой инстанции, за исключением определений мировых судей, в течение 10 дней со дня их вынесения прокурором может быть принесено представление в суд кассационной инстанции.

В ст. 391.3 ГПК РФ указаны требования, предъявляемые к надзорному представлению прокурора. Надзорное представление прокурора должно быть подписано Генеральным прокурором или его заместителем, к нему прилагаются заверенные соответствующим судом копии судебных постановлений, принятых по делу. При направлении в вышестоящие прокуратуры представлений нижестоящими прокурорами о принесении надзорных представлений необходимо

³⁸ Участие прокурора в рассмотрении дел судами – 12.5. Участие прокурора в рассмотрении судами гражданских дел. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://uristinfo.net/prokurorskij-nadzor/207-prokurorskij-nadzor-pod-red-jue-vinokurova/5129-uchastie-prokurora-v-rassmotrenii-del-sudami.html?start=4> - (дата обращения: 06.04.17).

прилагать соответствующее количество экземпляров копий указанных процессуальных документов, заверенных соответствующим судом.

Данная форма участия прокурора в гражданском судопроизводстве по делам о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц нашла свое отражение в апелляционных и кассационных определениях судебных коллегий по гражданским делам Амурского областного суда, а также в постановлениях президиума Амурского областного суда.

Так, кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 09 ноября 2011 года в открытом судебном заседании в г.Благовещенске было рассмотрено дело по кассационному представлению помощника прокурора Зейского района Олиферова М.В. на решение Зейского районного суда 06 октября 2011 года, которым прокурору Зейского района отказано в удовлетворении исковых требований в интересах неопределённого круга лиц о признании незаконными действий ООО «Энергия-3» в предоставлении потребителям платной услуги по опломбированию индивидуальных приборов учёта воды³⁹.

В рамках настоящего исследования представляется уместным рассмотреть вопрос о нормах гл.42 ГПК РФ, касающейся пересмотра по вновь открывшимся или новым обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу. Принесение представлений о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам или новым обстоятельствам — это самостоятельная исключительная стадия гражданского процесса. Согласно ст.394 ГПК РФ, прокурору предоставлено право инициировать пересмотр судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам. В нормах ст.392 ГПК приведены основания для пересмотра судебных постановлений, вступивших в законную силу по вновь открывшимся или новым обстоятельствам, а также произведе-

³⁹ Кассационное определение Амурского областного суда от 09 ноября 2011 года. Официальный сайт Амурского областного суда. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oblsud.amr.sudrf.ru/> - (дата обращения: 08.03.17).

дена характеристика «вновь открывшихся обстоятельств» и «новых обстоятельств».

Вступившие в законную силу решение, определение суда первой инстанции пересматриваются по вновь открывшимся обстоятельствам судом, принявшим эти решение, определение. Пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам решений, определений судов апелляционной, кассационной или надзорной инстанции, постановлений президиумов судов надзорной инстанции, на основании которых изменено решение суда первой инстанции или принято новое решение, производится судом, изменившим решение суда или принявшим новое решение⁴⁰.

Представление о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам решения, определения суда, постановления президиума суда надзорной инстанции подается прокурором в суд, принявший решение, определение или постановление.

Примером принесения прокурором надзорного представления является постановление Президиума Амурского областного суда от 19 декабря 2011 года, согласно которому прокурор Амурской области обратился в Амурский областной суд с представлением в порядке надзора на кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 11 ноября 2011 года, которым решение Благовещенского городского суда отменено, по делу принято новое решение об отказе в удовлетворении исковых требований прокурора⁴¹.

Изучив действующее законодательство, научные работы специалистов-практиков в области гражданского процесса и судопроизводства Гуревой О.А., Скачковой А.Е., Лавриненкова С.А., проанализировав процессуальные

⁴⁰О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального Кодекса российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://law.vl.ru/orders/showord.php?id=425&range=3&ord_name=%AB%CE+%ED%E5%EA%EE%F2%EE%F0%FB%F5+%E2%EE%EF%F0%EE%F1%E0%F5+%F3%F7%E0%F1%F2%E8%FF+%EF%F0%EE%EA%F3%F0%E%F0%E0+ (дата обращения 07.04.17).

⁴¹ Постановление президиума Амурского областного суда от 19 декабря 2011 года. Официальный сайт Амурского областного суда. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oblsud.amr.sudrf.ru/> - (дата обращения: 08.03.17).

акты судов Амурской области, можно сделать вывод о том, что участие прокурора в рассмотрении гражданских дел предполагается в 4 формах:

- обращение прокурора в суд с заявлением (исковым заявлением);
- вступление прокурора в процесс для дачи заключения по делу;
- принесение апелляционных, кассационных и надзорных представлений;
- принесение представлений о пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам.

Участвуя в гражданском судопроизводстве по делам о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц прокуроры в полной мере используют весь предусмотренный в законодательстве Российской Федерации инструментарий для реализации своих полномочий в полном объеме, безусловно, способствуют осуществлению правосудия, а также целям защиты в гражданском процессе прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

3.3 Категории дел, в которых участие прокурора обязательно

3.3.1 Дела об оспаривании нормативных правовых актов

В сентябре 2015 года вступил в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, в состав которого были включены главы:

- 21 «Производство по административным делам об оспаривании нормативных нормативно правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»;

24 «Производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Кодекс не является совершенно новым документом, в частности, дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, а также дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ были выделены из подраздела III раздела II Гражданского процессуального кодекса РФ.

Согласно положениям ч.3 ст.208 КАС РФ прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с административным иском о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части.

Правовыми актами, соответствие закону которых может проверить суд, по заявлению прокурора, являются принятые федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций решения, содержащие обязательные предписания. Такие акты могут носить нормативный характер, т.е. устанавливать правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, а также индивидуальный характер, т.е. устанавливать, изменять или отменять права и обязанности конкретных лиц.

При рассмотрении данной категории дел защищаются однородные права и интересы неопределенного круга лиц. В широком смысле эта защита направлена на обеспечение правового, экономического и социального благополучия общества.

В случае признания заявленных прокурором требований суд признает оспариваемый правовой акт недействительным со дня его издания.

Примером обращения прокурора с иском о признании недействующими отдельные положения нормативного правового акта является решение Амурского областного суда от 16 августа 2016 года, согласно которому прокурор Амурской области обратился в суд с административным иском к Правительству Амурской области о признании недействующими отдельные положения нормативного правового акта. В обосновании исковых требований указывалось, что постановление Правительства Амурской области от 29.12.2015 № 646 «Об утверждении территориальной программы государственных гарантий бесплат-

ного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2016 год», размещенное 31 декабря 2015 года на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, противоречит действующему федеральному законодательству. Так, нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы финансирования за счет средств бюджета области установлены Территориальной программой в меньшем размере, чем они определены Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 года № 1382.

Вышеуказанным решением Амурского областного суда требования прокурора Амурской области удовлетворены. Абзацы 6, 7, 9, 10 раздела VII территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2016 год, утвержденной постановлением Правительства Амурской области от 29 декабря 2015 года № 646 (в редакции постановления Правительства Амурской области от 1 июня 2016 года № 238), признаны недействующими с момента вступления решения суда в законную силу⁴².

3.3.2 Дела о защите избирательных прав

Нарушение закона не всегда облечено в форму правового акта. Еще одной категорией дел, в которых участие прокурора обязательно, является защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Согласно Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3). Право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в референдуме относятся к числу основных политических прав, признаваемых и гарантируемых Конституцией

⁴² Решение Амурского областного суда от 16 августа 2016 года. Официальный сайт Амурского областного суда. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oblsud.amr.sudrf.ru/> - (дата обращения: 08.03.17).

РФ и международным правом (в том числе Всеобщей декларацией прав человека от 10.12.1948; Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 04.1.1950; Международным пактом о гражданских и политических правах от 16.12.1966; Конвенцией Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26.05.1995; Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств от 7.10.2002 и др.).

Важнейшей гарантией в механизме реализации избирательных прав и права на участие в референдуме является защита соответствующих прав, к числу основных форм которой традиционно относят международную и государственную формы защиты.

КАС РФ, исключив из сферы действия ГПК регулирование процесса рассмотрения и разрешения дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме, сохранил существующую в процессуальном законодательстве традицию закрепления правил рассмотрения соответствующей категории дел в рамках самостоятельной главы⁴³.

В соответствии с ч.6 ст.239 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным иском в защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Установив наличие нарушений законодательства о выборах и референдумах при принятии оспариваемого решения, совершении оспариваемого действия (бездействия) органом государственной власти, органом местного самоуправления, общественным объединением, избирательной комиссией, комиссией референдума, должностным лицом, суд удовлетворяет административный иск о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации полностью или в части, признает указанные решение, действие (бездействие) незаконными, определяет способ и сроки восстановления нарушенных прав, свобод и реализации законных интересов и (или) устра-

⁴³ Ярков В.В. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации/ М.: Статут, 2016. С. 224-225.

нения последствий допущенных нарушений, а также указывает на необходимость сообщения об исполнении решения в суд и лицу, предъявившему административное исковое заявление, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу⁴⁴.

С учетом того, что граждане за защитой своих прав обращаются в прокуратуру чаще, чем в иные органы, так как ее помощь бесплатна и жалобы разрешаются в короткий срок, необходимость законодательного регулирования процедуры инициирования прокурорами дел об оспаривании нормативных правовых актов и дел о защите избирательных прав в защиту нарушенных прав неопределенного круга лиц достаточно актуальна.

⁴⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (в ред. ФЗ от 05.04.2016 №103-ФЗ). Собр. законодательства Российской Федерации, 2016. С. 2065.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучив особенности правовой природы участия прокурора в гражданском судопроизводстве, полагаем возможным рассматривать прокурора как участника гражданского процесса, особого рода представителя, который в отличие от традиционных представителей защищает не частный, а публичный интерес, что выражается в защите им во имя общего блага не столько закона и законности, сколько неотчуждаемых прав личности, реального права и правопорядка.

Представляется, что участие прокурора в гражданском процессе и судопроизводстве оказывает немаловажное влияние на справедливое и законное разрешение гражданских дел, несмотря на то, что концептуальное отношение законодателя фактически предполагает участие прокурора как лица, в возможности которого входят указания на неправильность действий суда, но не как стороны, определяющей правовые отношения спорящих сторон. Его участие в процессе способствует осуществлению основных целей правосудия при условии обязательного соблюдения принципа независимости судей и подчинения их только закону.

Проанализировав различные точки зрения ученых-юристов на процессуальное положение прокурора в гражданском процессе, можно констатировать, что правильным является использование имеющегося в законодательстве термина - «прокурор», как наиболее полно и четко отражающего цели и задачи данного субъекта в гражданском процессе, а также позволяющего отграничить его процессуальное положение от процессуального положения иных лиц, участвующих в деле. И в этой связи нормы и положения Федерального закона РФ «О Прокуратуре Российской Федерации» являются подтверждением того, что прокурор изначально не может быть обычным лицом, участвующим в деле.

Также мы установили, что участие прокурора в гражданском судопроизводстве по делам о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц является факультативным, то есть он вступает в процесс при наличии фактических обстоятельств, обладающих характеристиками, указанными в норме

закона, и позволяющие прокурору применить эту норму и вступить в гражданский процесс. Обязательное участие прокурора по делам указанной категории не предусмотрено.

Формами участия прокурора в процессе в зависимости от их внешнего выражения являются:

- 1) обращение в суд с заявлением (возбуждение гражданского дела прокурором);
- 2) вступление в процесс для дачи заключения по делу;
- 3) принесение апелляционных, кассационных, надзорных представлений;
- 4) принесение представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам.

При выполнении выпускной квалификационной работы были выработаны некоторые предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего участие прокурора в гражданском процессе по делам о защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц.

Так, в рамках совершенствования законодательства, при которой в наибольшей степени обеспечивались бы права и охраняемые законом интересы неопределенного круга лиц мы предлагаем:

1. Закрепить на законодательном уровне термин «неопределенный круг лиц», внося соответствующие изменения в статью 45 ГПК РФ и дополнив ее примечанием, в котором дать определение указанному термину, понимая под ним такую множественность участников соответствующих материальных правоотношений, в которой невозможно заранее предвидеть ее поименный состав применительно к любому отдельно взятому моменту времени.

2. Внести изменения в ч.3 ст.45 ГПК РФ, указав на обязанность прокурора участвовать в рассмотрении дел, связанных с защитой интересов неопределенного круга лиц.

3. Внести изменения в Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации», предусмотрев в качестве обязательного условия опубликование

судебного акта, принятого в интересах неопределенного круга лиц, на официальном сайте прокуратуры субъекта Российской Федерации.

Вышеперечисленные меры, по нашему мнению, позволят обеспечить своевременное и правильное разрешение гражданских дел, когда речь идет о защите нарушенных прав и свобод человека и гражданина либо неопределенного круга лиц и будут способствовать соблюдению законности и правопорядка при осуществлении правосудия в государстве.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием (в ред. ФКЗ от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. - № 31. – Ст. 4398.

2 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (в ред. ФЗ от 19.12.2016 № 438-ФЗ) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 52. – Ст. 7487.

3 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (в ред. ФЗ от 05.04.2016 №103-ФЗ) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 15. – Ст. 2065.

4 Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 07.03.2017 №27-ФЗ) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 11. – Ст. 1536.

5 Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 08.03.2015 № 23-ФЗ) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1393.

6 Приказ Генерального прокурора РФ от 26 апреля 2012 г. № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе» // Журнал «Законность». – 2012. – № 6.

II Специальная литература

7 Бахарева, О.А. Некоторые вопросы участия прокурора в гражданском судопроизводстве / О.А. Бахарева // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2013. – № 2. – С. 43-47.

8 Воронин, О.В. О содержании функции участия прокурора в рассмотрении дел судами / О.В. Воронин // Вестник Томского государственного универ-

ситета. Право. – 2013. – № 3 (9). – С. 51.

9 Воробьев, Т.Н. Прокурор в гражданском процессе – страж закона или персона non grata? /Т.Н. Воробьев // Современное право. – 2016. – № 12. С. 34-39.

10 Гуреева, О.А. Правовые основания и формы участия прокурора в современном гражданском судопроизводстве /О.А. Гуреева, А.Е. Скачкова // Юридическая мысль. – 2011. – № 3. – С. 112-120.

11 Гуреева, О.А. Роль и значение участия прокурора в гражданском судопроизводстве на современном этапе /О.А. Гуреева // Криминалистика. – 2016. – № 1 (18). – С. 70-74.

12 Ефимова, Ю.В. Права и обязанности прокурора в гражданском судопроизводстве / Ю.В. Ефимова // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2011. – № 3 (79). – С. 101-104.

13 Жуйкова, М.Ю. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / под ред. М.Ю. Жуйкова, М.К. Треушникова – М.: Статут, 2007. – 620 с.

14 Крутиков, М.Ю. Гражданско-процессуальный статус прокурора / М.Ю. Крутиков // Современное право. – 2007. – № 5. – С. 67-70.

15 Лавриненков, С.А. Формы участия прокурора в гражданском судопроизводстве: вопросы классификации / С.А. Лавриненков // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2011. – № 8-3. – С. 126.

16 Матяш, Е.Л. К вопросу о правовом статусе и процессуальном положении прокурора в гражданском процессе / Е.Л. Матяш // Новая наука: от идеи к результату. – 2016. – № 11-3. – С. 172-173.

17 Маслова, Т. Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве / Т.Н. Маслова // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – 2002. – С. 39.

18 Наносов, Ю.Г. Защита прокуратурой прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском процессе / Ю.Г. Наносов // Акад.

Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2013. – С. 15-16.

19 Патуева, О.Г. Неопределенный круг лиц: некоторые вопросы реализации права на обращение в суд /О.Г. Патуева // « Арбитражный и гражданский процесс ». – 2016. – № 11. – С. 21-25.

20 Рыжаков, А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. А.П. Рыжакова. - 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – 260 с.

21 Савельева, В.В. Отдельные процессуальные вопросы участия прокурора в гражданском судопроизводстве / В.В. Савельева // Конференция «Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства: сб. трудов конф./ Югорский государственный университет. – Ханты-Мансийск, 2016. – С. 846-849.

22 Салатхудинова, Г.И. «Публичный интерес», «интересы неопределенного круга лиц» и «государственные интересы» как основание для обращения прокурора в суд / Г.И. Салатхудинова // Законность. – 2010. – № 12. – С. 32-35.

23 Токарева, Е.В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе / Е.В. Токарева // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – 2014. – С. 215.

24 Томилов, А.Ю. К вопросу о роли прокурора в гражданском процессе / А.Ю. Томилов // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2011. - № 4. – С. 43-49.

25 Тищенко, И.В. К вопросу об участии прокурора в гражданском процессе /И.В. Тищенко, Л.Н. Меняйло, О.В. Панфилова, В.Л. Михайликов, М.М. Старосельцева // Пробелы в Российском законодательстве. – 2016. – № 3. – С. 123-125.

26 Уксусова, Е.Е. Дела о защите прав неопределенного круга лиц / Е.Е. Уксусова // Российская юстиция. – 1997. – № 11. – С. 42-44.

27 Ченцов, Н.В. Участие прокурора в гражданском процессе с целью защиты прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации / Н.В.Ченцов // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. – 2013. – № 34. – С. 112-122.

28 Чечот, Д.М. Участники гражданского процесса / Д.М. Чечот // М.: гос. изд-во юрид. л-ры. – С. 189.

29 Шабалина, Е.Л. Заключение прокурора как одна из форм его участия в гражданском процессе / Е.Л. Шабалина // Конференция «Проблемы формирования правового социального государства в современной России»: сб. трудов конф. / Энергия науки: сб. трудов конф. / Новосибирский государственный аграрный университет. – Новосибирск, 2016. – С. 317-320.

30 Ярков, В.В. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / под ред. В.В. Яркова – М.: Статут, 2016. – 1295 с.

III Правоприменительная практика

31 Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2004. – № 11. – С. 27.

32 Кассационное определение Амурского областного суда от 09 ноября 2011 года. Официальный сайт Амурского областного суда. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://oblsud.amr.sudrf.ru/> - 08.03.17.

33 Кассационное определение Амурского областного суда от 09 ноября 2011 года. Официальный сайт Амурского областного суда. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://oblsud.amr.sudrf.ru/> - 08.03.17.

34 Постановление президиума Амурского областного суда от 19 декабря 2011 года. Официальный сайт Амурского областного суда. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://oblsud.amr.sudrf.ru/> - 08.03.17.

35 Решение Амурского областного суда от 16 августа 2016 года Официальный сайт Амурского областного суда. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://oblsud.amr.sudrf.ru/> - 08.03.17.

36 Определение Октябрьского районного суда Амурской области от 07 октября 2016 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/> - 09.03.17.

37 Решение Свободненского городского суда Амурской области от 21

сентября 2015 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/> - 09.03.17.

38 Решение Зейского районного суда Амурской области от 02 сентября 2015 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/> - 09.03.17.

39 Конспект лекций по гражданскому процессуальному праву. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://netprava.ru/ek/b15/5_3.htm - 10.03.17.

40 О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального Кодекса российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://law.vl.ru/orders/showord.php?id=425&range=3&ord_name=%AB%CE+%ED%E5%E%F2%EE%F0%FB%F5+%E2%EE%EF%F0%EE%F1%E0%F5+%F3%F7%E0%F1%F2%E8%FF+%EF%F0%EE%EA%F3%F0%EE%F0%E0+ - 10.03.17.

41 Об основаниях участия прокурора в гражданском судопроизводстве. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://jurnal.org/articles/2009/uri10.html> - 10.03.17.

42 Основные признаки, присущие сотруднику прокуратуры. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://chinovnik.uara.ru/en/issue/2006/05/11/> - 10.03.17.

43 Проблемы участия прокурора в гражданском процессе. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://zakon.ru/blog/2015/7/26/problemy_uchastiya_prokurora_v_grazhdanskom_processe - 10.03.17.

44 Участие прокурора в гражданском процессе. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gubkin.ru/faculty/law/chairs_and_departments/civil_process_and_social_law/manuals/civil_procedure/subject7.php - 10.03.17.

45 Участие прокурора в гражданском процессе. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uristinfo.net/grazhdanskij-protsess/88-mk-treushnikov-grazhdanskij-protsess/1935-glava-9-uchastie-prokurora-v-grazhdanskom-protsesse.html> - 10.03.17.

46 Участие прокурора в гражданском судопроизводстве. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ez2www.com/book_486_chapter_12_Glava_9_OBSHNIIE_POLOZHENIJA.html - 11.03.17.

47 Федеральный закон «О прокуратуре РФ». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://scicenter.online/prokurorskiy-nadzor/federalnyiy-zakon-prokurate.html> - 10.03.17.