

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПРОКУРОРА КАК ФОРМА УЧАСТИЯ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Бажинов Дмитрий Юрьевич

Магистрант кафедры гражданского права и процесса
Юридического института НИУ «БелГУ»
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

В соответствии с положениями статьи 45 Гражданского процессуального кодекса РФ еще одной формой участия прокурора в гражданском процессе выступает предоставление заключения по конкретным категориям дел. Соответственно, правовая позиция прокурора выражается в его заявлении или заключении по делу, а также в заключениях по локальным вопросам, возникающим во время судебного разбирательства, например, о целесообразности назначения экспертизы, о принятии мер по обеспечению иска, о возможности рассмотрения дела без участия лиц, содействующих правосудию, и пр.

Законодателем установлен перечень дел, по которым в обязательном порядке требуется заключение прокурора. К ним прямо относятся дела о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью. В тоже время законодатель допускает участие прокурора в форме предоставления заключения и по другим прямо предусмотренным в законе категориям дел. Такие дел могут быть определены как Гражданским процессуальным кодексом РФ, так и иными нормативными правовыми актами. Так, заключение прокурора обязательно должно быть сформировано по делам о возвращении ребенка или об осуществлении прав доступа (статья 244.15 ГПК РФ), о рассмотрении заявления об усыновлении (статья 273 ГПК РФ), о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим (статья 278 ГПК РФ), о признании гражданина недееспособным, в случае уклонении гражданина, в отношении которого возбуждено дело, от прохождения

экспертизы (статья 283 ГПК РФ), о рассмотрении заявления об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами (статья 284 ГПК РФ), о рассмотрении заявления об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (статья 288 ГПК РФ). Кроме того, обязательность участия прокурора в рассматриваемой форме предусмотрена рядом иных нормативных правовых актов, а именно: Федеральным законом «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»¹, Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² и др.

Заключение прокурора необходимо отличать от такого средства выражения позиции прокурора, как его объяснение. Часть 1 статьи 174 Гражданского процессуального кодекса РФ устанавливает очередность заслушивания в судебном заседании объяснений лиц, участвующих в деле, называя первыми объяснения прокурора в роли процессуального истца. Допускается оглашение председательствующим объяснений в письменной форме лиц, участвующих в деле, в случае их неявки. В случае неявки прокурора представленный им документ следует называть именно объяснением, а не заключением. Такое объяснение направлено на доведение до суда позиции прокурора в том случае, когда он обращается в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов других лиц. В таком объяснении прокурор доказывает обоснованность соответствующих требований. Поэтому объяснение рассматривается в качестве инструмента доказывания. Статья 55 Гражданского процессуального кодекса РФ в

¹ Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 26. Ст. 2581.

² Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 27.06.2018) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

отличие от статьи 174 данного нормативного правового акта не называет в числе средств доказывания объяснения прокурора, равно как и объяснения представителей государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, граждан, обратившихся в суд за защитой прав и законных интересов других лиц. При этом из статьи 174 Гражданского процессуального кодекса РФ следует, что упомянутые объяснения наряду с объяснениями сторон и третьих лиц относятся к средствам доказывания. Поскольку объяснения являются средствами доказывания, то должны быть упомянуты в статье 55 Гражданского процессуального кодекса РФ. Объяснения по своей сути являются также документы (представление или возражение на жалобу), с которым прокурор имеет право обращаться в апелляционную, кассационную и надзорную инстанции.

Целью заключения является выражение мнения прокурора по рассматриваемому делу, а также предложение суду варианта разрешения дела с позиции законности и защиты публичного интереса. Такое заключение может быть сформировано у прокурора только после восприятия тех доказательств, которые были приведены сторонами и исследованы в судебном разбирательстве. Именно по этой причине позиция прокурора, излагаемая в таком заключении, не может быть сформирована в момент дачи объяснений согласно статье 174 Гражданского процессуального кодекса РФ и не может быть выражена в форме объяснений. Прокурор, дающий заключение по делу, в первой инстанции объяснений не дает в принципе, его позиция не должна заслушиваться в соответствующей части судебного заседания. Именно поэтому недопустима ситуация, когда прокурор в судебном заседании не участвует, но направляет письменное заключение¹.

Участие прокурора в гражданском процессе призвано способствовать осуществлению целей правосудия при соблюдении принципа независимости судей и подчинения их только закону, является продолжением деятельности

¹ Дугарон Е.Ц. Проблемы заключения как формы выражения позиции прокурора в гражданском процессе // Законность. 2018. № 4. С. 32.

прокурора по обеспечению законности. Этим современное участие прокурора в гражданском судопроизводстве отличается от участия в советский период. По мнению И. Пискарева, прокуратура не осуществляет надзор за судебной деятельностью и, не покушаясь на самостоятельность, независимость, объективность судебной власти, обращается к ней как к инструменту защиты прав и интересов тех лиц, которые, по мнению прокуратуры, в этом нуждаются¹. Прокуратура утратила надзорные функции в гражданском процессе, поскольку иной подход противоречит принципу построения государственной власти на основе разделения властей и месту судебной власти в современной правовой системе². Вместе с тем, отдельными авторами высказывается точка зрения, согласно которой заключение прокурора представляет собой инструмент осуществления надзорной функции в гражданском процессе, с помощью которого прокурор оказывает непосредственное влияние на формирование решения, выносимого по конкретному делу³.

По нашему мнению, представляется верным относить заключение прокурора к процессуальным гарантиям реализации прокуратурой своих полномочий для защиты прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. При этом заключение прокурора не следует рассматривать в качестве инструмента надзора за судопроизводством. Его основная цель состоит в трансляции через прокурора рекомендаций государства суду принять то или иное решение. Впрочем, в зависимости от правового режима эти рекомендации способны трансформироваться в указания. В настоящее время заключение прокурора не может предопределять позицию суда по конкретному делу, но играет в формировании судебного убеждения немаловажную роль. Разумеется, мнение прокурора не обязательно для судьи, но и высказывается оно не для

¹ Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Статут, 2014. С. 172.

² Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. В.В. Ярков. Статут, 2017. С. 87.

³ Григорьев А.Н. Заключение как формы выражения мнений отдельных участников гражданского судопроизводства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 13.

того, чтобы быть проигнорированным. Поэтому требует осмысления вопрос о том, как изложенная в заключении позиция прокурора влияет на исход дела, должен ли суд ее оценивать.

Ответ на поставленный вопрос может быть получен по результатам анализа сложившейся судебной практики. Так, следует отметить, что для судов кассационной инстанции очевидным является тот факт, что в том случае, если законом установлена обязательность участия прокурора в рассмотрении того или иного гражданского дела, то игнорирование этого требования является основанием для отмены принятого судом решения¹. В тоже время при соблюдении требований о привлечении к участию в гражданском процессе прокурора, отсутствие представленного им заключения не рассматривается в качестве обстоятельства, влияющего на законность выносимого решения².

По своей правовой природе заключение прокурора отличается от иных заключений, которые имеют место в гражданском процессе и предоставляются другими участниками гражданского процесса. Помимо прокурора заключения в гражданском процессе дают государственные органы, органы местного самоуправления (статья 47 ГПК РФ) и эксперт. Излагаемое в заключении экспертом мнение есть информация, сведения, которые суду надлежит оценить как доказательство. Юридической заинтересованности в исходе дела у эксперта нет, он обладает статусом лица, содействующего правосудию, и призван, ответив на вопросы суда, представить информацию о фактах из области специальных познаний понятным суду языком. Заключение прокурора и заключение государственных органов и органов местного самоуправления обладают иной правовой природой, изложенная в них позиция по делу представляется, чтобы содействовать суду в вынесении судебного решения с учетом

¹ Определение Верховного Суда РФ от 28 марта 2016 г. № 24-КГ15-18 // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Верховного Суда РФ от 25 марта 2015 г. № 71-АПГ15-1 // СПС «КонсультантПлюс».

процессуального и служебного интереса к исходу дела соответствующих субъектов и в целях повлиять на его исход.

Заключение прокурора, как и заключения, подготавливаемые, например, органами государственной власти или органами местного самоуправления, не относятся к числу доказательств. Несмотря на высказываемые в научных кругах предположения о том, что заключение прокурора все же имеет доказательственный характер, в силу того, что указанные субъекты являются лицами, участвующими в деле, и в то же время их заключение рассматривается как одна из форм использования специальных знаний и в этом смысле представляет собой одно из средств доказывания¹, данная точка зрения представляется не соответствующей природе заключения прокурора. Дело в том, что заключение прокурора включает сведения о фактах только в свою описательную часть. Основное содержание заключения, представляемого прокурором, сосредоточено в выводах прокурора, сообщаемых суду, полученных по результатам рассмотрения дела и исследования всех представленных сторонами гражданского судопроизводства доказательств.

Статьей 55 Гражданского процессуального кодекса РФ заключение прокурора в числе средств доказывания не упомянуто. В соответствии с разъяснениями, данными в пункте 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей», такое заключение доказательством по делу не является, однако в мотивировочной части решения суд высказывает суждение по заключению².

Тот факт, что заключение прокурора не относится к доказательствам, подтверждается и законодателем. Дело в том, что выступление прокурора с изложением своего заключения производится в соответствии со статьей 189

¹ Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Статут, 2014. С. 187.

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

Гражданского процессуального кодекса РФ только после исследования всех доказательств, когда председательствующий переводит судебное разбирательство на очередной этап его проведения. Содержащаяся в статье 189 Гражданского процессуального кодекса РФ фраза «после исследования всех доказательств» позволяет сделать вывод о том, что законодатель не относит заключение прокурора к доказательствам¹. Полагаем, что функция привнесения в процесс новой информации о подлежащих установлению фактах у заключения прокурора и заключений государственных органов и органов местного самоуправления если и есть, то не является основной. Этими инструментами соответствующие участники процесса пользуются в первую очередь для интерпретации с учетом своей позиции уже имеющейся информации о фактах, выражения своего мнения об их оценке. Именно поэтому заключение дается после исследования всех доказательств и перед прениями сторон.

Правильное решение вопроса о правовой природе заключения прокурора имеет особое практическое значение. Дело в том, что от решения данного вопроса зависит определение степени обязательности данного заключения для суда, а также необходимость для суда отражать свою оценку представленного заключения в выносимом по делу решении. Представляется, что исходя из ранее изложенных обстоятельств, правильным ответом на поставленные вопросы будет признание того факта, что заключение прокурора, впрочем как и заключения органов государственной власти и местного самоуправления, не являются обязательными для суда, не рассматриваются последним в качестве доказательств, но подлежат оценке судом. Полагаем, что без должной оценки суда заключение прокурора превращается в процессуальную имитацию, становясь действием ради действия. Без соответствующего законодательного совершенствования заключение прокурора не является эффективным институтом.

¹ Байдина О.Ю. Роль прокурора в механизме применения ответственности к выбранному представительному органу местного самоуправления // Законность. 2018. № 5. С. 30.

Подводя итог рассмотрению вопросов о формах участия прокурора в гражданском процессе, считаем возможным сделать следующие выводы.

На сегодняшний день на законодательном уровне предусмотрены две формы участия прокурора в гражданском процессе: обращение с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц и вступление в уже начавшийся процесс с предоставлением заключения.

Обращение прокурора в суд с заявлением в соответствии с частью 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса РФ возможно в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. При этом заявление в защиту интересов физического лица может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

На сегодняшний день участие прокурора в названной выше форме допускается в значительном количестве категорий гражданских дел, что не всегда положительным образом сказывается на эффективности такой деятельности и не способствует достижению основной цели деятельности прокурора по обеспечению законности и баланса частного и публичного интереса в гражданском процессе. К возможным сферам такого участия следует относить защиту государственного или публичного интереса, защиту прав и интересов уязвимых общественных групп. В любом случае вмешательство прокурора должно быть обосновано невозможностью достигнуть цели иным образом. Поэтому представляется необходимым законодательное закрепление ограниченного перечня дел, по которым допускается обращение прокурора с иском в суд. Представляется, такими делами должны быть ситуации, когда заинтересованное лицо, в силу особенностей законодательного регулирования, не обладает правом предъявления иска (например, по жилищным делам). Прокурор не должен дублировать деятельность других государственных органов, организаций и

лиц, которым закон дает право обращения с заявлением в суд. Поэтому перечень должен это обстоятельство учитывать.

При осуществлении такого обращения имеют место отдельные проблемные вопросы. Например, вопрос об исчислении исковой давности, который наиболее актуален по спорам о признании сделок недействительными и об истребовании имущества из чужого незаконного владения. Разъяснения судебных органов о нормах исковой давности применительно к прокурору, согласно которым начало исчисления этого срока связано с моментом, когда о нарушении права узнал субъект, в интересах которого выступает прокурор, являются спорными, поскольку прокурор зачастую лишен объективной возможности получения сведений о допущенных нарушениях закона в пределах срока давности. В связи с этим представляется верной позиция судов, которые начинают исчисление срока исковой давности в случаях обращения прокуроров с момента, когда о нарушении прав и законных интересов стало известно или должно было стать известно именно прокурору.

В целях упорядочения вопроса о возможности распоряжения прокурором таким диспозитивными правами истца, как право на изменение основания и предмета иска, а также право на применения мер обеспечения следует поставить вопрос о распространении положения части 1 статьи 173 Гражданского процессуального кодекса РФ на все случаи, требующие подтверждения волеизъявления истца на распоряжение прокурором диспозитивными процессуальными правами в порядке статьи 39 Гражданского процессуального кодекса РФ. Иными словами, не только согласие на отказ от иска и прекращение производства по делу должно подтверждаться истцом в протоколе судебного заседания, но и изменение предмета и основания заявленного прокурором иска, увеличение или уменьшение размера исковых требований, применение прокурором мер по обеспечению иска.

В связи с тем, что статья 45 Гражданского процессуального кодекса РФ при определении случаев допустимости обращения прокурора в суд с целью защиты нарушенных субъективных прав лиц помимо перечисления определенных обстоятельств, делающих самостоятельное обращение таких лиц невозможным, содержит оценочное понятие «иные уважительные причины», достаточно актуальным представляется вопрос об определении круга обстоятельств, охватываемых этим оценочным понятием. Нечеткие критерии причин, по которым прокурор вынужден обращаться в суд в интересах гражданина, приводят к судебскому усмотрению, распространению практики отказов в принятии исковых заявлений прокуроров на основании статьи 134 Гражданского процессуального кодекса РФ. Поэтому считаем необходимым внесение изменений уточняющего характера в статью 45 Гражданского кодекса РФ либо предоставления соответствующего разъяснения Верховным Судом Российской Федерации по вопросу об отнесении тех или иных обстоятельств к иным уважительным причинам, позволяющим прокурору обращаться в суд с требованием о защите прав и законных интересов субъекта.

В соответствии с положениями статьи 45 Гражданского процессуального кодекса РФ еще одной формой участия прокурора в гражданском процессе выступает предоставление заключения по конкретным категориям дел. По своей природе такое заключение существенным образом отличается от заключений, которые могут быть представлены другими участниками гражданского процесса, не носит характер объяснения, не является доказательством, не является обязательным для суда, но содержит изложение позиции прокурора, сформировавшейся по рассматриваемому делу в ходе исследования представленных сторонами доказательств, а также предлагаемый прокурором вариант разрешения данного дела, а, следовательно, должно быть оценено судом с отражением этой оценки в выносимом решении. Полагаем, что без должной оценки суда заключение прокурора превращается в процессуальную имитацию, становясь действием

ради действия. Без соответствующего законодательного закрепления данного положения заключение прокурора не является эффективным институтом.

Список использованной литературы:

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

4. Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 26. Ст. 2581.

5. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 27.06.2018) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

6. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

7. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (ред. от 04.06.2018) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

8. Приказ Генпрокуратуры России от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. 2017. № 10.

9. Указание Генпрокуратуры РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» // СПС «КонсультантПлюс».

10. Байдина О.Ю. Роль прокурора в механизме применения ответственности к выбранному представительному органу местного самоуправления // Законность. 2018. № 5. С. 30.

11. Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Статут, 2014. С. 172.

12. Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. В.В. Ярков. Статут, 2017. С. 87.

13. Григорьев А.Н. Заключение как формы выражения мнений отдельных участников гражданского судопроизводства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 13.

14. Дугарон Е.Ц. Проблемы заключения как формы выражения позиции прокурора в гражданском процессе // Законность. 2018. № 4. С. 32.

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

16. Определение Верховного Суда РФ от 28 марта 2016 г. № 24-КГ15-18 // СПС «КонсультантПлюс».

17. Определение Верховного Суда РФ от 25 марта 2015 г. № 71-АПГ15-1 // СПС «КонсультантПлюс».