

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( **Н И У « Б е л Г У »** )

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
КАФЕДРА ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

## **УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ**

Магистерская диссертация  
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция  
программа «Гражданский процесс, арбитражный процесс»  
заочной формы обучения, группы 01001666  
**Бажинова Дмитрия Юрьевича**

**Научный руководитель:**  
Доцент кафедры гражданского  
права и процесса юридического  
института НИУ «БелГУ», к.ю.н.,  
доцент  
Ковтун Ю.А.

БЕЛГОРОД 2018

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Общие положения о прокуроре как участнике гражданского процесса.....	13
§ 1. История формирования законодательства об участии прокурора в гражданском процессе.....	13
§ 2. Правовая природа участия прокурора в гражданском процессе....	21
Глава 2. Формы участия прокурора в гражданском процессе.....	31
§ 1. Обращение с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц.....	31
§ 2. Заключение прокурора как форма участия в гражданском процессе.....	44
Глава 3. Участие прокурора в рассмотрении отдельных категорий гражданских дел.....	55
§ 1. Участие прокурора при рассмотрении отдельных категорий дел особого производства.....	55
§ 2. Участие прокурора в рассмотрении споров, возникающих при управлении многоквартирными домами.....	61
Заключение.....	70
Список использованной литературы.....	77

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Современное гражданское процессуальное законодательства Российской Федерации включает в себя разнообразные институты, одним из которых является участие прокурора в гражданском процессе.

Отличительной особенностью правового статуса прокуратуры России является многообразие форм прокурорской деятельности, механизмов и способов взаимодействия с высшими органами государственной власти, судебными органами, органами местного самоуправления, международными организациями и иными субъектами правовых отношений, чем обусловлено возрастание роли прокуратуры в реализации правовой политики государства, одновременно с этим прокуратура перестает быть органом уголовного преследования (имеющиеся полномочия в уголовно-правовой сфере фактически сведены к надзорной, координационной и судебной функциям), что еще раз подчеркивает конституционную ценность и правозащитный характер деятельности данного государственно-правового института<sup>1</sup>.

Правовая регламентация вопросов участия прокурора в гражданском процессе включена в гражданское процессуальное законодательство Российской Федерации, а также в законодательство, регламентирующее деятельность прокуратуры. Следует сказать, что действующими нормативными правовыми актами закреплены права и обязанности прокуроров в гражданском процессе, формы и условия их участия в гражданском судопроизводстве. При этом необходимо отметить, что применение института участия прокурора в гражданском процессе направлено на повышение качества обеспечения законности в нашем государстве и защиты прав и законных интересов физических и юридических

---

<sup>1</sup> Ульянов А.Ю. Конституционное назначение и функции прокуратуры // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 5.

лиц, а также публично-правовых образований. Такой подход в полной мере отвечает международным стандартам.

Однако на сегодняшний день особенности участия прокурора в гражданском процессе продолжают оставаться актуальной темой научной дискуссии, поскольку судебная практика выявляет отдельные неопределенности статуса данного участника гражданского судопроизводства. В связи с этим представляется достаточно актуальным проведение дополнительного исследования вопросов участия прокурора в гражданском процессе в рамках представленной магистерской диссертации.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Тема, выбранная для подготовки магистерской диссертации, на сегодняшний день является малоисследованной. По данной проблематике за последнее время было защищено несколько кандидатских диссертаций: Заболоцкая И.В. Участие прокурора в современном российском гражданском процессе. Москва, 2000; Маслова Т.Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве Саратов, 2002; Сергиенко А.А. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судами общей юрисдикции. Москва, 2005; Гадиятова М.В. Участие прокурора при рассмотрении гражданских дел судами. Екатеринбург, 2005; Иванов А.Л. Защита прокурором прав и законных интересов граждан в российском гражданском судопроизводстве. Москва, 2009; Токарева Е.В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе. СПб., 2015.

**Теоретическую основу исследования** составляют научные труды следующих авторов: Байдиной О.Ю., Васильчиковой Н.А., Викут М.А., Воробьева Т.Н., Головки И.И., Григорьева А.Н., Ершова О.Г., Изотовой Л., Крутикова М.Ю., Туманова Д.А., Халатова С. и др.

При подготовке текста магистерской диссертации использованы материалы судебной практики, в частности, постановления и решения судов общей юрисдикции Российской Федерации.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, подпадающие под действие гражданского процессуального законодательства Российской Федерации и законодательства о прокуратуре, связанные с участием прокурора в гражданском процессе.

**Предметом исследования** следует обозначить совокупность правовых норм гражданского процессуального законодательства и законодательства о прокуратуре, направленных на регулирование участия прокурора в гражданском процессе. Кроме того, в предмет исследования также включены судебная и правоприменительная практика участия прокурора в гражданском процессе.

**Целью исследования** в магистерской диссертации является проведение комплексного исследования действующего российского законодательства, сложившейся судебной практики и теоретических подходов по вопросам, связанным с участием прокурора в гражданском процессе.

Для достижения поставленной цели необходимо решение **ряда задач**, к которым относятся:

- рассмотрение истории формирования законодательства об участии прокурора в гражданском процессе;
- исследование правовой природы участия прокурора в гражданском процессе;
- рассмотрение особенностей обращения прокурора в защиту прав и законных интересов других лиц как формы участия в гражданском процессе;
- проведение анализа особенностей заключения прокурора как формы участия в гражданском процессе;
- исследование основных особенностей участия прокурора в рассмотрении отдельных категорий гражданских дел.

**Методологической основой** проведенного исследования явились общенаучный диалектический метод познания общественных явлений и

частнонаучные методы познания - сравнительно-правовой и формально-логический.

**Нормативно-правовую базу** диссертационного исследования составили положения Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации<sup>2</sup>, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup>, иных действующих федеральных законов и нормативных правовых актов, а также материалы судебной и правоприменительной практики.

**Научная новизна** проведенного исследования заключается в том, что данная работа является одной из попыток осуществления комплексного теоретико-правового исследования проблем, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел о несостоятельности (банкротстве).

**В результате проведенного исследования обоснован и сформулирован ряд положений и выводов, выносимых на защиту:**

1) Институт участия прокурора в гражданском процессе прошел несколько этапов исторического развития, начиная с 1722 года, имеющих свои отличительные характеристики. Так, в имперский период прокурору была присуща больше пассивная роль. Изначально в полномочия прокуроров входило только представление заключений по строго определенной категории дел, а также право опротестовывать выносимые судом решения, но в дальнейшем их компетенция была расширена за счет включения в нее права на осуществление надзора за законностью, сроками осуществления правосудия и порядком его осуществления. В компетенцию прокурора не входило большинство дел гражданского судопроизводства, что можно

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

объяснить недостаточной развитостью экономических и других общественных отношений, а также гражданско-процессуального законодательства того времени, в отличие от Западной Европы;

2) В советский период отмечает усиление роли прокурора в гражданском судопроизводстве, выразившееся в праве прокурора предъявить иск или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требовала охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан, а также в праве принесения протеста на незаконные или необоснованные решения суда, которое не было поставлено в зависимость от факта участия прокурора в рассмотрении и разрешении дела;

3) С принятием Конституции РФ происходит значительное ограничение участия прокурора в гражданском процессе, которое на современном этапе выражается в возможности обращения в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;

4) В настоящее время отсутствует единство подходов к пониманию правового статуса прокурора в гражданском процессе. По нашему мнению, представляется возможным согласиться с мнением тех авторов, которые настаивают на самостоятельности процессуального статуса прокурора в гражданском процессе, что обусловлено именно спецификой выполняемых им функций и задач. Отличие прокурора от иных лиц, которые принимают участие в гражданском процессе, обусловлено рядом причин. В частности, прокурор имеет право обращаться в суд в защиту интересов Российской Федерации и ее субъектов, а также муниципальных образований, чего лишены иные органы власти. Полномочия прокурора имеют двойственную природу, поскольку являются одновременно и правами, и обязанностями. Кроме того, для прокурора характерна связанность с волеизъявлением лица, в интересах которого обратился с иском прокурор. На прокурора не

распространяется законная сила судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения и разрешения дела судом, в то время, как лица, участвующие в деле, и стороны обязаны осуществлять предписанные таким решением права и обязанности. Прокурор способствует распространению на лиц, участвующих в деле, в установленных законом пределах законной силы судебного акта;

5) В настоящее время ни в законодательстве, ни в научной литературе не сформировано единого подхода к определению понятия «полномочия прокурора в гражданском процессе». Представляется возможным в качестве полномочий прокурора в гражданском процессе рассматривать совокупность прав и обязанностей прокурора, предусмотренных гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации и законодательством о прокуратуре, применение которых позволяет прокурору решать задачи по соблюдению баланса частных и публичных интересов в гражданском процессе, выражая свою волю в форме соответствующих юридических действий и решений;

б) 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.

На сегодняшний день участие прокурора в гражданском процессе путем обращения прокурора в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц 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;

7) 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;

8) 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;

9) 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;

10) 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;

11) В гражданском процессуальном законодательстве особо выделены случаи, когда прокурор может вступать в процесс для дачи заключения при рассмотрении дел особого производства. Речь идет об участии прокурора в таких делах, как дела об ограничении в дееспособности, признании гражданина полностью недееспособным и в дела о признании гражданина безвестно отсутствующим и объявлении умершим. При этом в соответствующих статьях Гражданского процессуального кодекса РФ не решен вопрос о возможности прокурора участвовать в названной категории дел в другой форме – путем обращения с заявлением в защиту прав и законных интересов других лиц. На современном этапе развития процессуального законодательства Российской Федерации, практики его применения и правовой культуры населения очевидна необходимость применения данной формы участия прокурора в гражданском процессе и к делам о признании гражданина ограниченно дееспособным и недееспособным. Это соответствует и целям гражданского процесса, и целям деятельности прокуратуры. Для единообразия правоприменения и единства судебной практики надлежит дополнить статью 281 Гражданского процессуального кодекса РФ указанием на возможность инициировать дела об ограничении в дееспособности и признании лица недееспособным по заявлению прокурора. В случае, если прокурор подает заявление о признании

гражданина безвестно отсутствующим или объявлении умершим, то он должен быть освобожден от дачи заключения по делу. Данная конструкция также может быть применима при рассмотрении дел о признании гражданина ограниченно дееспособным или недееспособным, если дело возбуждено по заявлению прокурора.

**Научная и практическая значимость исследования.** Ценность настоящей работы состоит в том, что сформулированные в ней теоретические положения и выводы развивают и дополняют целый ряд правовых институтов гражданского процессуального права и законодательства о прокуратуре. Практическая значимость работы заключается в том, что реализация результатов исследования позволяет внести изменения в законодательные акты, регулирующие порядок участия прокурора в гражданском процессе.

**Апробация результатов исследования.** Магистерская диссертация выполнена, рассмотрена и одобрена на кафедре гражданского права и процесса юридического института НИУ «БелГУ». Основные выводы и предложения исследования нашли отражение в форме докладов и сообщений на научных конференциях по вопросам гражданского процессуального права.

По материалам диссертации автором были подготовлены следующие научные статьи:

**Структура, объем и содержание работы** определены целями и задачами диссертационного исследования. Магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## Глава 1. Общие положения о прокуроре как участнике гражданского процесса

### § 1. История формирования законодательства об участии прокурора в гражданском процессе

Как известно, история развития прокуратуры начинается с 1711 года, когда указом Петра I была введена должность фискалов, в обязанности которых входило осуществление тайного государственного контроля, выявление преступлений и участие в судебных разбирательствах по делам казны. Непосредственно сами должности прокуроров были введены несколько позднее в 1722 году, а в компетенцию прокуроров входил надзор за законностью деятельности и решений Сената и коллегий, исполнением этих решение и их опротестование в случае незаконности принятия. Кроме того, в соответствии с Указом «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей» прокуроры были наделены правом проверять и опротестовывать акты надворных судов<sup>1</sup>. В дальнейшем прокуратура при судах была упразднена, но восстановлена в 1730-1733 годах при императрице Анне Иоанновне. При этом до 1775 года в деятельности прокуратуры отсутствовала централизация власти, что в том числе оказывало влияние на низкую эффективность деятельности.

В 1775 году императрицей Екатериной II был осуществлен ряд реформ, который затронул и прокуратуру, и ее деятельность в судах. Во-первых, в соответствии с положениями «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи» прокуратура стала централизованной путем введения системы должностей губернских прокуроров и устранения не связанной с ними провинциальной прокуратуры. Должности прокуроров были введены при всех губернских правлениях и судах. Перед прокурорами

---

<sup>1</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории. М.: Альфа-книга, 2009. С. 707.

ставилась задача сохранения повсеместного порядка, определенного законами, в том числе в производстве и отправлении дел, «целость власти и интересов императорского величества» путем надзора за соблюдением лицами законодательства, участия в рассмотрении судом дел и надзора за законностью разрешения дел<sup>1</sup>. В этот период времени происходит расширение полномочий прокуроров, которым поручалось наблюдение за правопорядком и правосудием, за неукоснительным исполнением законов, учреждений и указов, за сроками по делам в производстве, а также прокурорам было предоставлено право на дачу заключения о смысле закона и по спорам о подсудности. На данном этапе развития законодательства об участии прокуроров в гражданском судопроизводстве начинают появляться категории дел, требующие обязательного участия прокурора<sup>2</sup>. Так, в соответствии с произведенными изменениями прокуроры стали обязаны принимать участие в такой категории дел, как дела по защите казенного и общественного интереса. Такое участие выражалось в обязательном предоставлении заключения прокурора. Кроме того, в 1832 году за прокурорами было закреплено право на участие в рассмотрении судами дел с участием казны, общества, государства путем представления заключений по данной категории дел. Реализации данной деятельности прокурором требовал принцип особого правительственного попечения по некоторого рода делам. Необходимо сказать, что участие образованных лиц в гражданском процессе было необходимо, так как современники того времени отмечали низкий умственный и нравственный уровень личного состава суда. Этот факт можно объяснить такой причиной как недостаточная по квалификационным требованиям выборность судей, для выборных судей в нормативно-правовых актах не устанавливался образовательный ценз.

Следующим наиболее важным этапом в развитии законодательства об участии прокурора в гражданском процессе необходимо рассматривать

---

<sup>1</sup> URL <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2350/> (дата обращения: 12.07.2018).

<sup>2</sup> Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга первая. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России. М. 2007. С.95.

проведение Судебной реформы 1864 года. Именно с этого момента большинством авторов начинается отсчет начала развития исследуемого института<sup>1</sup>. В соответствии с принятым в 1864 году «Учреждением судебных установлений» в сферу деятельности прокуроров, в том числе, было включено и участие в гражданском судопроизводстве, а более детальная регламентация данного полномочия получила свое закрепление в соответствующих нормах Устава гражданского судопроизводства. Согласно данного нормативного правового акта в компетенцию прокурора входило осуществление надзора за рассмотрением гражданских дел в присутственных местах губерний и Сенате. Статьями 343 и 394 Устава гражданского судопроизводства были определены категории дел, по которым такое участие являлось обязательным. К ним относились дела казенного управления, земских учреждений, городских и сельских обществ, лиц, не достигших совершеннолетия, безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных, по вопросам о подсудности и пререканиях, по спорам о подлоге документов и тех случаях, когда в гражданском деле выяснялись обстоятельства, подлежащие рассмотрению суда уголовного, по просьбам об устранении судей, по делам брачным и о законности рождения, по просьбам о выдаче свидетельств на право бедности и о взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные распоряжениями должностных лиц административного ведомства, а также о взыскании убытков с чинов судебного ведомства. Следует сказать, что названный список являлся закрытым и не подлежал расширительному толкованию.

Участие прокурора в перечисленных делах выражалось в предоставлении соответствующих заключений. При этом имела место определенная регламентация порядка участия прокурора. В частности, заключение прокурора должно было быть внесено в протокол судебного заседания с целью отражения позиции надзорного органа и установления

---

<sup>1</sup> Андреева О.А., Яновский Е.С. Институт участия прокурора в гражданском процессе в истории Российского государства и права // История государства и права. 2012. № 21. С. 38.

истины по делу (статьи 345-347 Устава гражданского судопроизводства). В свою очередь, в решении суда в обязательном порядке должно было найти отражение представленное прокурором заключение, наряду с приведением требований сторон (статья 711 Устава гражданского судопроизводства).

Однако, несмотря на все внесенные законодательные изменения, учеными подчеркивается тот факт, что компетенция прокурора рассматриваемого периода времени была достаточно узкой по сравнению с полномочиями аналогичных органов в Западной Европе. Так, прокурору не было предоставлено право на предъявление иска, а принесение протестов было ограничено только делами, связанными с интересами казны, а также по делам брачным<sup>1</sup>. Таким образом, в компетенцию прокурора не входило большинство дел гражданского судопроизводства, что можно объяснить недостаточной развитостью экономических и других общественных отношений, а также гражданско-процессуального законодательства того времени, в отличие от Западной Европы.

Кроме того, исследователями отмечается недостаточная эффективность участия прокурора в гражданском процессе, которая была связана с феодальными пережитками и правовой политикой, ориентированной на их сохранение в условиях самодержавия. По мнению современников, участие прокурора в гражданском процессе рассматриваемого периода времени было совершенно бесполезно. Кроме того, оно даже затрудняло движение процесса, поскольку в огромном большинстве случаев прокурорское заключение обращалось в бессодержательный обряд (ограничивающийся иногда формулой «полагал бы в иске отказать» или «присудить истцу исковые требования») и при этом только тормозило движение дела.<sup>2</sup> Таким образом, институт защиты прокурором прав подданных в гражданском процессе в условиях существовавшей бюрократической системы не был действенным механизмом, обеспечивающим защиту прав, да и не мог им

---

<sup>1</sup> Эриашвили М.И. Участие прокурора в гражданском процессе: Монография / Под ред. Н.М. Коршунова. М., 2010. С. 10.

<sup>2</sup> Коршунов Н.М., Мареев Ю.Л. Гражданский процесс: Учебник. М., 2009. С. 155.

быть в силу отсутствия всякого контроля со стороны государства, с одной стороны, а с другой – человеческого фактора. Подобное положение вещей в конечном счете привело к тому, что в 1911 году в соответствии с Законом «Об освобождении чинов прокурорского надзора от дачи заключений по гражданским делам» участие прокурора в гражданском процессе было существенным образом ограничено. В частности, были сохранены только четыре случая, предусматривающих представление прокурором заключения. К ним относились дела: по вопросам о пререканиях между судебными и правительственными установлениями, по спорам о подлоге документов и вообще в случаях, когда в гражданском деле усматривались обстоятельства, подлежащие рассмотрению суда уголовного, брачные и о законности рождения, когда в них нет ответчика, о взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные распоряжениями должностных лиц административного ведомства и служащих по выборам, а также о взыскании убытков с чинов судебного ведомства.

Очередной этап в развитии законодательного регулирования участия прокурора в гражданском процессе начинается с 1922 года, когда было утверждено «Положение о прокурорском надзоре», определившее новый подход к пониманию роли прокуратуры в гражданском процессе. Суть такого подхода состояла в предоставлении прокурорам практически неограниченных полномочий для участия в гражданских делах и была обусловлена общим настроем законодателя на усиление вмешательства государства в частноправовые отношения<sup>1</sup>. Практическое проявление таких широких полномочий состояло в том, что в гражданском судопроизводстве прокурор мог как начать дело, так и вступить в дело в любой стадии процесса, если, по его мнению, этого требует охрана интересов государства

---

<sup>1</sup> Головки И.И., Горячева Е.А. Историко-правовые аспекты участия прокурора в гражданском процессе в Российской Федерации // Вестник Омской академии. 2018. № 2. С. 45.

или трудящихся масс<sup>1</sup>. Законодательное закрепление рассматриваемые широкие полномочия получили уже в нормах Гражданского процессуального кодекса РСФСР в 1923 году.

Впоследствии регламентация полномочий прокурора в гражданском процессе была направлена на осуществление им надзора за законностью рассмотрения возросшего количества гражданских дел в судах. Данная тенденция получила отражение в нормативных правовых актах различной юридической силы, начиная от Конституции СССР 1936 года и заканчивая Гражданским процессуальным кодексом РСФСР 1964 года. Например, статьей 12 Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 года прокуроры обязаны были своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы они ни исходили. Таким образом, основной задачей прокурора в гражданском процессе считалось обеспечение надзора за соблюдением законности при рассмотрении и разрешении гражданских дел, а также при исполнении судебных актов. Именно по этой причине за прокурором закреплялся достаточно обширный перечень прав. В частности, право предъявить иск или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требовала охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан (статья 41 ГПК РСФСР 1964 года). Также прокурор имел право знакомиться с материалами гражданского дела, заявлять отводы, представлять доказательства, участвовать в исследовании доказательств, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время разбирательства дела, и по существу дела в целом, а также совершать другие процессуальные действия, предусмотренные законом. Кроме того, прокурору было предоставлено право принесения протеста на незаконные или необоснованные решения суда, которое не было

---

<sup>1</sup> Шадже М.Г. Становление и развитие института участия прокурора в гражданском процессе // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2015. № 3. С. 13.

поставлено в зависимость от факта участия прокурора в рассмотрении и разрешении дела (статья 282 ГПК РСФСР 1964 года).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в советский период развития правовой регламентации участия прокурора в гражданском процессе имело место существенное расширение полномочий прокурора. В итоге имела место зависимость решения, выносимого судом, от позиции прокурора, которой судья был связан больше, чем позицией какой-либо из сторон, поскольку формально прокурор являлся представителем органа, надзиравшего за тем, как суд исполняет законы при рассмотрении и разрешении гражданских споров, и мог опротестовать решение суда.

Изменения в концепцию участия прокурора в гражданском процессе были внесены в связи с принятием Конституции РФ в 1993 году и в целом с трансформацией российской государственности. Так, в Основном законе был закреплён принцип независимости судей (статья 120), получивший дальнейшее отражение и в процессуальном законодательстве. В связи с этим в научной среде сложились два подхода к разрешению вопроса о роли и месте прокурора в гражданском судопроизводстве. Один из них заключался в минимизации участия прокурора в рассматриваемых судами гражданских делах, которое должно носить исключительный характер, обусловленный либо необходимостью защиты публичных интересов, либо невозможностью или крайней затруднительностью для лица самостоятельно обратиться в суд за защитой своих прав<sup>1</sup>. Суть второго подхода состояла в том, чтобы сохранить ранее выработанную законодательную практику регулирования участия прокурора в гражданском процессе<sup>2</sup>. В итоге в гражданском процессуальном законодательстве нашла отражение первая точка зрения, согласно которой заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным

---

<sup>1</sup> Похмелкин В. Участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел - юридический атавизм // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 6.

<sup>2</sup> Власов А.А. Катаракта на «око государево» // Российская юстиция. 2001. № 8. С. 35.

причинам не может сам обратиться в суд. Таким образом, в результате проведенных политико-правовых преобразований произошло ограничение участия прокурора в гражданском судопроизводстве, что должно способствовать совершенствованию правосудия в государстве.

Таким образом, проведенное исследование истории становления правовой регламентации участия прокурора в гражданском судопроизводстве позволяет сделать следующие выводы.

Институт участия прокурора в гражданском процессе прошел несколько этапов исторического развития, начиная с 1722 года, имеющих свои отличительные характеристики. Так, в имперский период прокурору была присуща больше пассивная роль. Изначально в полномочия прокуроров входило только представление заключений по строго определенной категории дел, а также право опротестовывать выносимые судом решения, но в дальнейшем их компетенция была расширена за счет включения в нее права на осуществление надзора за законностью, сроками осуществления правосудия и порядком его осуществления. В компетенцию прокурора не входило большинство дел гражданского судопроизводства, что можно объяснить недостаточной развитостью экономических и других общественных отношений, а также гражданско-процессуального законодательства того времени, в отличие от Западной Европы.

В советский период отмечает усиление роли прокурора в гражданском судопроизводстве, выразившееся в праве прокурора предъявить иск или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требовала охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан, а также в праве принесения протеста на незаконные или необоснованные решения суда, которое не было поставлено в зависимость от факта участия прокурора в рассмотрении и разрешении дела.

С принятием Конституции РФ происходит значительное ограничение участия прокурора в гражданском процессе, которое на современном этапе

выражается в возможности обращения в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

## § 2. Правовая природа участия прокурора в гражданском процессе

Отсутствие единого подхода к разрешению проблемы правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве обуславливает неослабевающий интерес ученых к исследованию данного вопроса, как в науке гражданского процессуального права, так и в науке прокурорско-надзорного права. Следует отметить, что все сложившиеся в научной литературе подходы к разрешению данного вопроса представляется возможным разделить на следующие группы.

Во-первых, отдельные авторы рассматривают прокурора в качестве стороны гражданского процесса (истца). Обоснование данной точки зрения основано на том факте, что поскольку прокурору предоставлено право возбуждения гражданского процесса путем подачи искового заявления, то он осуществляет все права истца. При этом в таком процессе всегда обязательно наличие ответчика, к которому предъявляется иск, а, следовательно, обязательно и наличие истца, такой иск предъявляющего. Поэтому именно прокурор сам должен признаваться истцом. Взаимоотношения суда с прокурором определяются так же, как и взаимоотношения со стороной, прокурор и частное лицо выступают как соистцы<sup>1</sup>.

Отдельными авторами делается уточнение обозначенной позиции путем указания на тот факт, что истцом прокурор становится только в процессуальном смысле<sup>2</sup>. Такое уточнение обусловлено тем фактом, что прокурор в гражданском процессе наделяется процессуальными правами и

---

<sup>1</sup> Ференц-Сороцкий А.А. Прокурор в гражданском судопроизводстве // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1992. № 4. С. 91 - 95.

<sup>2</sup> Аргунов В.Н. Участие прокурора в гражданском процессе. М.: МГУ, 1991. С. 114; Осокина Г.Л. Право на защиту в исковом судопроизводстве. Томск, 1990. С. 55 - 57

обязанностями, выступает в качестве субъекта доказывания своих требований, но при этом не имеет материальной заинтересованности в данном процессе, поскольку материально-правовые последствия, наступающие в связи с принятием решения судом по такому делу, не затрагивают самого прокурора. Признание прокурора процессуальным истцом адекватно отражает его положение как активной стороны, наделенной правом поддержания иска с использованием всех предусмотренных законом средств и добивающейся таким путем восстановления нарушенных прав и охраняемых законом интересов<sup>1</sup>.

Еще одна точка зрения связана с определением двойственности правовой природы участия прокурора в гражданском процессе. По мнению представителей данного подхода, с одной стороны, прокурор должен рассматриваться стороной (истцом) в условном смысле, поскольку наделяется правами и обязанностями истца, а с другой стороны, в тех случаях, когда прокурор участвует в гражданском судопроизводстве путем вступления в уже начавшийся процесс, его следует позиционировать как представителя государства. Прокурор, вступающий в начатое дело, и прокурор, возбуждающий его, хотя и являются лицами, участвующими в деле, не могут не занимать в процессуальных правоотношениях различного положения, таким образом, процессуальное положение прокурора, участвующего в деле путем дачи заключения, может быть определено как государственное представительство<sup>2</sup>.

Еще одно представление о характере участия прокурора в гражданском судопроизводстве сводится к признанию за ним самостоятельного процессуального статуса представителя государства<sup>3</sup>. Причем такой статус не

---

<sup>1</sup> Щеглов В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса. Томск, 1979. С. 103.

<sup>2</sup> Алиева И.Д. Защита гражданских прав прокурором и иными уполномоченными органами. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 62.

<sup>3</sup> Вилкут М.А. Правовое положение прокурора, предъявившего иск в интересах другого лица // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Саратов: Саратовский университет, 1974. С. 134 – 137; Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. В.И. Рохлина. СПб., 2000. С. 260.

находится в зависимости от того, какая конкретно форма участия прокурора в гражданском процессе реализуется. В какой бы форме прокурор ни участвовал в гражданском деле, он всегда занимает самостоятельное процессуальное положение представителя государства, от имени которого осуществляет функции за соблюдением законности.

Отдельными авторами представление о самостоятельном статусе прокурора в гражданском процессе подвергаются определенным уточнениям. Так, высказывается утверждение о том, что независимо от формы участия в гражданском судопроизводстве прокурор всегда продолжает осуществлять главную функцию прокуратуры – надзор. Обращение прокурора с иском (заявлением) часто является завершающим этапом надзора за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, за соответствием закону издаваемых ими правовых актов, а также надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в целях принятия мер к устранению выявленных нарушений<sup>1</sup>. При этом авторами на основе анализа положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», отмечается, что право на предъявление иска и поддержание иска в суде общей юрисдикции является продолжением его полномочий по осуществлению надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина, поскольку соответствующие положения получили закрепление в главе 2 рассматриваемого закона, которая называется «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup>.

Вместе с тем, с подобной трактовкой не представляется возможным согласиться по той причине, что внутри процесса прокурор не осуществляет надзор за исполнением судом законов, а в соответствии с процессуальным

---

<sup>1</sup> Артамонова Е.М. Новый ГПК: статус прокурора // Законность. 2003. № 3.

<sup>2</sup> Устименко И.В. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12, 23.

законодательством на основе состязательности и равноправия сторон лишь участвует при рассмотрении дел судами. Несмотря на то, что в основе такого участия лежат полномочия по осуществлению прокурорского надзора, который прокуратура осуществляет от имени Российской Федерации, по отношению к процессу надзор за исполнением законов выступает как внешнее явление<sup>1</sup>. Поэтому не представляется верной позиция, согласно которой полномочия прокурора, связанные с предоставлением заключения по отдельным категориям дел и обжалованием судебных постановлений по гражданским делам, рассматриваются в качестве процессуальных средств прокурорского надзора<sup>2</sup>.

Кроме того, предпринималась попытка определять прокурора в качестве особого участника гражданского процесса, на которого возложена специальная функция – осуществление защиты прав и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований<sup>3</sup>. Несостоятельность такого подхода связана с тем фактом, что особым статусом и тождественными задачами в гражданском судопроизводстве обладают и субъекты, защищающие от своего имени права, свободы и законные интересы других лиц, например, уполномоченный по правам человека<sup>4</sup>, федеральный государственный лесной надзор<sup>5</sup> и другие организации и органы (статья 46 ГПК РФ). Другими авторами обоснование специфики правового статуса прокурора в гражданском процессе связывается со специфическим характером целей самой прокуратуры, которые позволяют отличать прокуратуру от иных

---

<sup>1</sup> Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы: Монография. М.: Проспект, 2010.

<sup>2</sup> Крутиков М.Ю. Гражданско-процессуальный статус прокурора // Современное право. 2007. № 5. С. 69.

<sup>3</sup> Сергиенко А.А. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судами общей юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011

<sup>5</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

органов государственной власти. Прокурор в гражданском процессе это, прежде всего, представитель государства, руководствующийся не личными, а государственными интересами, его требования направлены на защиту других лиц. Отнесение же прокурора к процессуальным истцам по делу не позволяет определить его особый правовой статус в гражданском процессе и потому представляется недопустимым<sup>1</sup>.

По нашему мнению, представляется возможным согласиться с мнением тех авторов<sup>2</sup>, которые настаивают на самостоятельности процессуального статуса прокурора в гражданском процессе, что обусловлено именно спецификой выполняемых им функций и задач. По справедливому утверждению А.А. Власова, «что бы ни делал прокурор в гражданском и арбитражном процессе... необходимо иметь в виду, что цель участия прокурора в судопроизводстве одна – содействие осуществлению задач правосудия»<sup>3</sup>. Особенность правового положения прокурора определяется рядом факторов, к которым относятся выполнение функций представительства интересов государства, отсутствие заинтересованности в материальном спорном правоотношении, независимость положения от других лиц, участвующих в деле, нацеленность на обеспечение защиты прав и свобод человека, законности действий всех участников процесса, оказание помощи суду в осуществлении правосудия.

Как справедливо отмечается в научной литературе, тенденцией современного процессуального законодательства является приравнивание всех лиц, принимающих участие в процессе, либо к группе, именуемой сторонами, либо к группе лиц, участвующих в деле<sup>4</sup>. Так, в соответствии со

---

<sup>1</sup> Гадиятова М.В. Участие прокурора при рассмотрении гражданских дел судами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 78.

<sup>2</sup> Юдельсон К.С. Советский гражданский процесс. М., 1956. С. 103; Гуреева О.А. Проблемы определения правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 8. С. 17.

<sup>3</sup> Власов А.А. Участие прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве (по ГПК РФ и АПК РФ 2002 года): Методическое пособие. М., 2004. С. 5 - 6.

<sup>4</sup> Залюкова Г.И. Некоторые особенности процессуального положения прокурора, участвующего в рассмотрении гражданских дел // Законность. 2017. № 1. С. 43.

статьей 34 Гражданского процессуального кодекса РФ прокурор включается в состав участвующих в деле лиц, а в соответствии со статьями 35 и 45 Гражданского процессуального кодекса РФ наделяется общими, специальными и исключительными правами. Таким образом, прокурор фактически приравнивается к лицам, участвующим в деле, в том числе, к представителю, а также органам государственной власти и местного самоуправления<sup>1</sup>. Представляется, что данный подход не является правильным и может привести к размыванию его роли в современном процессуальном праве.

Прокурор занимает самостоятельное положение, отличающееся от статуса иных органов государственной власти, которые могут принимать участие в гражданском процессе. Это проявляется в ряде отличительных характеристик правового статуса прокурора. В частности, прокурор имеет право обращаться в суд в защиту интересов Российской Федерации и ее субъектов, а также муниципальных образований, чего лишены иные органы власти. Кроме того, полномочия прокурора имеют двойственную природу, поскольку являются одновременно и правами, и обязанностями. Так, Граждански процессуальным кодексом РФ закрепляются права прокурора, участвующего в гражданском процессе. В то же время в специальных актах, принимаемых в рамках законодательства о прокуратуре, такие права трансформируются в обязанности. Например, речь идет об обжаловании необоснованных судебных постановлений. В соответствии с пунктом 10 Приказа Генеральной прокуратуры РФ на прокуроров, обеспечивающих участие в гражданском процессе, возлагается обязанность своевременно реагировать на незаконные и необоснованные судебные постановления принесением апелляционных, кассационных и надзорных представлений<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кудрявцева В.П. Уплата государственной пошлины при обращении в суд: полномочия представителя // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 2. С. 8 - 14.

<sup>2</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. 2017. № 10.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение такой обязанности может повлечь для прокурора применение дисциплинарной ответственности.

Также следует отметить и такую особенность, как связанность прокурора, инициировавшего гражданский процесс, волеизъявлением лица, в интересах которого обратился с иском прокурор. Это находит проявление в положениях статьи 45 Гражданского процессуального кодекса РФ, согласно которой при отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц. В то же время как отказ от иска самого прокурора не оказывает влияния на процесс, если лицо, в чьих интересах были заявлены требования, не заявляет об отказе от иска. Указанное положение закона подчеркивает производный характер участия прокурора в процессе в зависимости от волеизъявления конкретного лица.

Кроме того, на прокурора не распространяется законная сила судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения и разрешения дела судом, в то время, как лица, участвующие в деле, и стороны обязаны осуществлять предписанные таким решением права и обязанности. Однако у прокурора в связи с принятым решением возникают иные отличительные обязанности. Так, в соответствии с Указанием Генпрокуратуры РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» в обязанности прокуроров входит осуществление надзора за исполнением принятого судебного акта<sup>1</sup>. Таким образом, прокурор способствует распространению на лиц, участвующих в деле, в установленных законом пределах законной силы судебного акта.

Таким образом, все перечисленное выше позволяет говорить об особом правовом статусе прокурора в гражданском процессе, отличающим его от иных лиц, участвующих в этом процессе. Следует отметить, что в рамках проводимой реформы процессуального законодательства Российской

---

<sup>1</sup> Указание Генпрокуратуры РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» // СПС «КонсультантПлюс».

Федерации данные факт нашел определенное отражение. Так, внесенные нововведения позволили по-новому взглянуть на функцию участия прокуратуры в судопроизводстве, так как непосредственно затронули правовой статус прокурора в гражданском процессе. В результате внесенных изменений расширены правовые основания для обращения прокурора в суд. Дополнительным основанием для подачи прокурором заявления в суд является обращение к нему гражданина о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, социальной защиты, охраны здоровья и др. При этом в Гражданском процессуальном кодексе РФ обращение прокурора с заявлением в суд не сформулировано как предъявление иска, прокурор не назван истцом или истцом в процессуальном смысле, стороной в процессуальном смысле. Истцом в любом случае остается гражданин, чьи трудовые права были нарушены<sup>1</sup>.

В настоящее время ни в законодательстве, ни в научной литературе не сформировано единого подхода к определению понятия «полномочия прокурора в гражданском процессе». Так, авторами предлагается рассматривать в качестве таких полномочий только процессуальные права, предоставленные прокурору для реализации задач, поставленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>. Прокурор, выступая субъектом гражданского процессуального правоотношения, имеет совокупность гражданских процессуальных прав, которые налагаются на государственно-правовую обязанность, вытекающую из государственно-правового правоотношения, субъектом которого одновременно является

---

<sup>1</sup> Колобова С.В., Сергеенко Ю.С. Трудовое право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2018. С. 322.

<sup>2</sup> Крутиков М.Ю. Гражданско-процессуальный статус прокурора // Современное право. 2007. № 5. С. 69.

прокурор<sup>1</sup>. Недостаточное правовое регулирование комплекса процессуальных полномочий прокурора в гражданском процессе является причиной ошибочного отнесения к ним лишь процессуальных прав. Это неправильно потому, что в силу служебного положения прокурор имеет целый ряд специфических обязанностей, свойственных участию в процессе в форме обращения в суд с иском заявлением (заявлением). Начнем с того, что классическое диспозитивное право заинтересованного лица на обращение в суд для прокурора диспозитивным не является, поскольку на основании прямого указания Генеральной Прокуратуры РФ вменяется ему в обязанность<sup>2</sup>.

В теории права под категорией «полномочия» понимают ограниченные права и обязанности, предоставленные должностному лицу права в соответствии с занимаемой должностью в определенной сфере деятельности<sup>3</sup>. Другими словами, речь идет о соединении юридической обязанности с предоставленным правом<sup>4</sup>. Применительно к прокурору в гражданском процессе такое соединение обеспечивается за счет комплексного подхода к определению его статуса на основе учета положений не только Гражданского процессуального кодекса РФ, но и положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и соответствующих подзаконных актов Генеральной Прокуратуры РФ.

Участвуя в гражданском процессе, прокурор обеспечивает достижение баланса частных и публичных интересов. Так, частный интерес проявляется в реализации прокурором права лиц на обращение в суд в защиту своих частных интересов в том случае, когда такие лица не имеют возможности осуществить право самостоятельно в силу объективных причин. Публичный

---

<sup>1</sup> Маслова Т.Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 42.

<sup>2</sup> Трещева Е.А. Статус прокурора в арбитражном процессе нуждается в совершенствовании // Lex russica. 2015. № 10. С. 58.

<sup>3</sup> Элементарные начала общей теории права. Право и закон / Под общ. ред. В.И. Червонка. М.: КолосС, 2003. С. 40.

<sup>4</sup> Васильчикова Н.А. Полномочия прокурора в гражданском судопроизводстве // Современное право. 2018. № 6. С. 99.

интерес при защите социальных прав граждан, а также прав лиц, особо нуждающихся в защите, заключается в осознанной государством необходимости предоставления защиты наиболее слабой стороне для обеспечения принципов состязательности и равноправия сторон<sup>1</sup>.

Таким образом, представляется возможным в качестве полномочий прокурора в гражданском процессе рассматривать совокупность прав и обязанностей прокурора, предусмотренных гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации и законодательством о прокуратуре, применение которых позволяет прокурору решать задачи по соблюдению баланса частных и публичных интересов в гражданском процессе, выражая свою волю в форме соответствующих юридических действий и решений.

---

<sup>1</sup> Токарева Е.В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015. С. 10 - 11.

## Глава 2. Формы участия прокурора в гражданском процессе

### § 1. Обращение с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц

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. Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования.

Инициатива прокурора как основание его участия в деле всегда обусловлена его интересом как органа надзора за законностью и правопорядком, использующего судебную процедуру в качестве способа осуществления прокурорских функций в сфере гражданского судопроизводства. Применительно к инициативной форме участия прокурора в гражданском деле границы его интереса конкретизированы Гражданским процессуальным кодексом РФ и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Особенностью прямого указания закона как

основания инициативной формы участия в деле является то, что оно имеет факультативный, необязательный для прокурора характер. Целесообразность обращения в защиту значительного числа граждан, как отмечает автор, имеет место, когда федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы контроля или местного самоуправления: а) допускают нарушения законности при издании ими правовых актов; б) не принимают предусмотренных законом мер по защите интересов общества и государства<sup>1</sup>. Под общественным интересом следует понимать как интерес общества в целом, так и интерес отдельных социальных групп, составляющих общество<sup>2</sup>. В связи с чем обращения в защиту неопределенного круга лиц не исключают, что в общественном интересе невозможно установить интересы конкретных лиц.

Традиционно выделяют два подхода к вопросу участия прокурора в гражданском судопроизводстве: расширительный и ограничительный. Первый из них предполагает обоснование необходимости более широкого участия прокурора в гражданском процессе за счет расширения категорий дел, по которым он может принять участие. Выдвигается даже версия «правозащитной» функции прокурора. Например, предлагается: расширить права прокурора в делах о банкротстве<sup>3</sup>.

С. Халатов видит значительное количество положительных сторон в предъявлении прокурором от своего имени исков в защиту неопределенного круга лиц: восполняется отсутствие процессуальной дееспособности; преодолевается отсутствие процессуального механизма защиты неопределенного круга лиц; достигается процессуальная экономия<sup>4</sup>. В некоторых случаях российское законодательство построено таким образом,

---

<sup>1</sup> Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. 3-е изд. М.: Норма, 2013. С. 223 - 224; 227.

<sup>2</sup> Туманов Д.А. Общественный интерес и административное судопроизводство // Закон. 2016. № 12. С. 102.

<sup>3</sup> Ершов О.Г. О необходимости прокурорского реагирования при банкротстве застройщика // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 11. С. 49.

<sup>4</sup> Халатов С. К вопросу о роли прокурора в рассмотрении судами гражданских дел: теория и судебная практика // Закон. 2017. № 3. С. 71.

что общий интерес в суде просто некому защитить. Об отсутствии процессуального механизма защиты можно, например, говорить при разрешении жилищных дел. В литературе, в частности, приводится пример, когда прокурор обращается с иском в защиту неопределенного круга лиц к гражданину о понуждении к продаже с публичных торгов жилого помещения из-за перепланировки и угрозы разрушения. Ни собственники, ни наниматели квартир не вправе сами, по собственной инициативе обратиться в суд с заявлением о выселении неблагополучных соседей. Для этого необходимо обращаться в правоохранительные органы, а затем в местную администрацию, этот путь во всех смыслах затратный<sup>1</sup>.

Примеры дел, повлекшие обращение прокурора с заявлением в защиту неопределенного круга лиц, сами по себе свидетельствуют о некой «всеядности» прокуратуры<sup>2</sup>. Так, в различных источниках указываются: признание незаконными действий управляющей организации по расходованию денежных средств, внесенных собственниками помещений многоквартирных домов на оплату капитального ремонта; понуждение владельца квартиры выполнить комплекс необходимых мероприятий, запретить использование квартиры в коммерческих целях; признание незаконным бездействия местной администрации, не принимающей мер к ремонту детских садов и мер по введению в действие новых дошкольных учреждений; обеспечение прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в случае отсутствия у медицинского работника сертификата специалиста; госпитализация гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке<sup>3</sup>. Такой

---

<sup>1</sup> Мун О. Как на законных основаниях выселить соседей с асоциальным поведением // Жилищное право. 2013. № 10. С. 52.

<sup>2</sup> Терехова Л.А. Обращения прокурора в защиту неопределенного круга лиц // Российский судья. 2018. № 5. С. 7.

<sup>3</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2013 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 9; Определение Верховного Суда РФ от 28.12.2016 № 25-КГ16-16 // СПС «КонсультантПлюс»; Дивеева Н.И. О некоторых особенностях судебного способа защиты права неопределенного круга лиц на оказание медицинской помощи // Медицинское право. 2017. № 5. С. 39.

«разброс» и неконкретность сферы интересов не может не сказываться на качестве работы прокуратуры в судах. Например, возникают и проблемы с объемом вмешательства прокурора в исках о защите прав потребителей, когда прокурор просит не только о прекращении противоправных действий продавца (изготовителя, исполнителя), но и о возложении на ответчика обязанности по устранению нарушения, возмещению потребителям причиненных убытков<sup>1</sup>.

Кроме того, авторы, настаивающие на расширении компетенции прокуроров в гражданском процессе, указывают на возможность прокуратуры «преодолевать бездействие» других компетентных органов по соответствующим фактам<sup>2</sup>. Например, когда истец и ответчик в сговоре и с помощью судебных решений проводят финансовые операции<sup>3</sup>.

Второй подход предполагает ограничение участия прокурора в гражданском судопроизводстве (и, возможно, его полное устранение). В этом случае обращают внимание, прежде всего, на формальный подход прокурора к участию, его уклонение от участия в доказательственной деятельности<sup>4</sup>. Формальность участия прокурора, как представляется, встречается там, где прокурор не компетентен в предмете спора. Инициативная форма участия прокурора не ограничивается действиями по оформлению и подаче искового заявления. Прокурор обязан его поддержать в процессе судебного рассмотрения, поддержание – это, прежде всего, доказательственная деятельность прокурора. Это не только представление доказательств и юридическая квалификация фактов основания иска. Прокурор должен дать объяснения по существу заявленного иска, активно участвовать в

---

<sup>1</sup> Кратенко М.В. Иски в защиту прав неопределенного круга потребителей: к вопросу об оспаривании «общих условий» договора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 4. С. 69 - 70.

<sup>2</sup> Федотова Ю.Г. Проблемы судебной защиты прокурором прав и законных интересов граждан и неопределенного круга лиц // Российский судья. 2013. № 10. С. 13.

<sup>3</sup> Маматов М.В., Кремнева Е.В. Расширение процессуальных полномочий прокурора по противодействию незаконным финансовым операциям // Законность. 2017. № 12. С. 13 - 17.

<sup>4</sup> Изотова Л. Участие прокурора в арбитражном процессе // ЭЖ-Юрист. 2013. № 40. С. 3.

исследовании доказательств, представленных другими лицами, участвующими в деле; выступить в судебных прениях.

Соглашаясь с приведенной позицией, отметим, что если прокурор не может обеспечить полноценное свое участие в рассмотрении дела судом первой инстанции, нет никакого смысла вообще предъявлять иск в суд. Участие необходимо там, где прокурор компетентен в предмете спора и способен это показать участием в доказательственной деятельности. Иначе прокурор выступает дублером и конкурентом тех государственных организаций и органов, которые также по закону могут обращаться с исками в суд, являясь специалистами в той области, из которой возникло судебное дело, и обеспечивая тем самым качественную доказательственную деятельность. Кроме того, необходимо отметить, что положение прокурора в современном гражданском судопроизводстве можно охарактеризовать как компенсационное, поскольку специальных институтов, которые могли бы выполнять эту функцию, в России не сложилось<sup>1</sup>.

Одна из основных проблем участия прокурора в защиту неопределенного круга лиц - избирательность такого участия. Кто и по каким критериям делает вывод о необходимости вмешательства, законом не установлено. Круг дел, по которым возможно участие, неоправданно широк, поскольку достаточно часто в прокуратуре отсутствуют специалисты по всем тем проблемам и вопросам разнообразной общественной жизни и разнообразного законодательства, по которым представители прокуратуры наделены полномочиями по участию в судах. При этом под участием следует понимать грамотное ведение дела в суде первой инстанции, полноценное участие в доказательственной деятельности. Если посмотреть отчеты прокуратуры за определенный период, можно определить повторяющиеся разделы, из которых видны приоритеты: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; состояние законности в сфере оплаты труда, охраны прав несовершеннолетних, при закупке товаров, работ, услуг для обеспечения

---

<sup>1</sup> Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса. М.: Статут, 2014. С. 284 - 286.

государственных и муниципальных нужд; защита прав субъектов предпринимательской деятельности; состояние законности в сфере землепользования, ЖКХ; охрана труда и природопользование; надзор за исполнением законов в сфере экономики. В каждом из них предусмотрены такие показатели, как количество исков, направленных в суд, и количество удовлетворенных исков, а также дел, прекращенных ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора<sup>1</sup>.

Между тем российское законодательство предусматривает многочисленные случаи участия государственных органов, органов местного самоуправления и иных лиц и органов в защиту чужих интересов в судах. Например, возможность подачи иска таким участником предусмотрена в Федеральном законе «О приватизации государственного и муниципального имущества» (статья 42)<sup>2</sup>, в Федеральном законе «О естественных монополиях» (статья 11)<sup>3</sup>, в Законе РФ «О защите прав потребителей» (статьи 40, 45)<sup>4</sup>, в Земельном кодексе РФ (статья 54)<sup>5</sup> и Налоговом кодексе РФ (пункт 14 части 1 статьи 31)<sup>6</sup> и во многих других законах, исчерпывающий перечень которых затруднительно даже составить. Кроме того, сами граждане не настолько беспомощны, чтобы полагаться исключительно на постороннюю помощь. Так, Д.А. Туманов предлагает предоставить гражданам более широкие возможности по обращению в суд в

---

<sup>1</sup> URL: [www.genproc.gov.ru/stat/data/](http://www.genproc.gov.ru/stat/data/) (дата обращения: 14.09.2018).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ред. от 29.06.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 414.

<sup>6</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.09.2018) // Собрание законодательства РФ. 1998. Ст. 3824.

защиту неких общих интересов при обосновании ими своей принадлежности к социальной группе, общности, являющейся носителем интереса<sup>1</sup>.

Принципы и основания возможного участия прокурора в неуголовных производствах достаточно четко отражены в таких документах, как Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), постановленное на 63-й пленарной сессии 10 - 11 июня 2005 года<sup>2</sup>, и Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы 1604 (2003) «О роли прокуратуры в демократическом обществе, регулируемом верховенством права». В соответствии с ними участие прокурора в гражданских и административных делах может иметь место лишь как дополнение к той существенной роли, которую прокуроры играют в уголовном производстве, иными словами, оно должно быть исключительным. Возможные сферы такого участия: защита государственного или публичного интереса, защита прав и интересов уязвимых общественных групп. В любом случае вмешательство прокурора должно быть обосновано невозможностью достигнуть цели иным образом.

Таким образом, представляется необходимым законодательное закрепление ограниченного перечня дел, по которым 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 (как в приведенном выше примере 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.

---

<sup>1</sup> Туманов Д.А. Защита интересов неопределенного круга лиц (отдельные проблемы) // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12. № 6. С. 163 - 164, 168, 170.

<sup>2</sup> Заключение N 832/2015 Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии). Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека = Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights. № 3 (2017): Имплементация Конвенции по правам человека в национальное право". М.: Статут, 2017. С. 481 - 540.

Эффективность судебной защиты нарушенных публичных интересов в некоторых случаях поставлена в зависимость от своевременности обращения в суд с соответствующим заявлением. Защита судом ограничена исковой давностью, определяемой Гражданским кодексом РФ<sup>1</sup> как срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено. Нельзя не оценить важность института исковой давности в вопросе восстановления нарушенных прав и интересов ввиду того, что истечение этого срока, о чем заявлено стороной в споре, является основанием к вынесению судом решения об отказе в иске. В прокурорской деятельности наиболее актуальны проблемы, возникающие в ходе применения норм законодательства об исковой давности по спорам о признании сделок недействительными и об истребовании имущества из чужого незаконного владения.

Касаясь вопроса исчисления срока исковой давности при обращении в суд прокурора, следует сказать, что суды придерживаются позиции, согласно которой момент начала исчисления этого срока связан со временем, когда о нарушении права узнало лицо, в защиту интересов которого выступает прокурор, т.е. аналогично тому, как если бы за судебной защитой обратился сам истец. Позиция относительно определения начала течения этого срока с момента, когда узнало или должно было узнать о нарушении права лицо, в интересах которого подано такое заявление, была сформулирована Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ еще в совместном Постановлении Пленумов от 12 ноября 2001 г. № 15/18 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности» (ныне утратило силу). Позиция Верховного Суда РФ по этому вопросу остается неизменной, и в настоящее время аналогичные положения нашли отражение в Постановлении Пленума

---

<sup>1</sup> 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.

Верховного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 43<sup>1</sup>. Несмотря на однозначную позицию Верховного Суда РФ по применению срока исковой давности при обращении прокурора за судебной защитой публично-правового образования или иного лица, в судебной практике были случаи и иного подхода к рассматриваемому вопросу.

В качестве такого примера можно привести гражданское дело по исковому заявлению прокурора Хасанского района Приморского края в интересах неопределенного круга лиц к администрации Хасанского муниципального района, гражданке Н. о признании недействительным договора купли-продажи земельного участка и применении последствий недействительности ничтожной сделки. По этому делу прокурором оспаривался договор от 25 мая 2012 г. купли-продажи земельного участка площадью 2 500 кв. м, предоставленного ответчику в порядке статьей 36 Земельного кодекса РФ (ныне утратила силу), в связи с наличием на участке принадлежащего ей на праве собственности объекта недвижимости (сарая) площадью 6 кв. м. Решением районного суда, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда, требования прокурора удовлетворены. В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд РФ, ответчик ставил вопрос об отмене судебных актов в том числе по мотиву пропуска прокурором срока исковой давности, поскольку с иском об оспаривании договора купли-продажи земельного участка от 25 мая 2012 года прокурор обратился в июле 2015 года, т.е. за пределами трехгодичного срока с момента начала исполнения спорной сделки. Суд первой инстанции отклонил доводы ответчика о пропуске срока для защиты нарушенного права, согласившись с доводами прокурора об исчислении этого срока с февраля 2015 года, когда при проведении проверки прокуратуре стало известно о нарушениях закона. При

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.09.2015 № 43 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности» (ред. от 07.02.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 12.

рассмотрении кассационной жалобы Верховный Суд РФ исследовал вопрос относительно пропуска срока исковой давности и сделал вывод о том, что с учетом заявленных требований и установленных по делу обстоятельств такой срок прокурором не пропущен<sup>1</sup>.

Безусловно, институт исковой давности является важной составляющей принципа правовой определенности, стабильности гражданского оборота. Однако, разъяснения судебных органов о нормах исковой давности применительно к прокурору, согласно которым начало исчисления этого срока связано с моментом, когда о нарушении права узнал орган, в интересах которого выступает прокурор, являются спорными, поскольку прокурор зачастую лишен объективной возможности получения сведений о допущенных нарушениях закона в пределах срока давности, в том числе, когда орган, в защиту интересов которого выступает прокурор, по различным причинам<sup>2</sup>. В связи с этим также интересно мнение Верховного Суда РФ, высказанное по делу № 306-ЭС16-16518, рассмотренному 20 февраля 2017 года по кассационному представлению заместителя Генерального прокурора РФ на судебные акты по делу, в котором прокурору возвращено исковое заявление об оспаривании агентского договора по мотиву несоблюдения им досудебного порядка урегулирования спора. Верховным Судом РФ высказана позиция, согласно которой наделение прокурора процессуальными правами и возложение на него процессуальных обязанностей истца не делает его стороной материально-правового правоотношения и не налагает на прокурора ограничения, связанные с необходимостью принятия мер по досудебному урегулированию спора. В связи с этим у судов не было оснований для возвращения прокурору искового заявления по указанному основанию. Представляется возможным использование аналогичного подхода и к реализации в судебной практике положений законодательства о

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 22.11.2016 № 56-КГ16-25 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Бессчастный С.А., Бобылева О.А. Применение исковой давности при судебной защите прокурором публичных интересов // Законность. 2017. № 8. С. 5.

сроках исковой давности применительно к прокурору, не являющемуся стороной спорных правоотношений.

Еще одним достаточно актуальным вопросом при реализации рассматриваемой формы участия прокурора в гражданском процессе является вопрос о распоряжении прокурором диспозитивными правами истца. В частности, речь идет о таких правах, как право на изменение основания или предмета иска и право на применение мер по обеспечению иска. Данный вопрос возникает по той причине, что в процессуальном законодательстве подобная ситуация не находит четкой регламентации. Например, в отношении права на отказ от иска в статье 45 Гражданского процессуального кодекса РФ имеются четкие указания законодателя, а частью 1 статьи 173 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что заявление истца об отказе от иска заносится в протокол судебного заседания и подписывается истцом. В отношении обозначенных выше диспозитивных прав истца подобных законодательных установлений в процессуальном законодательстве не установлено. Вместе с тем, прокурор при осуществлении названных прав должен взвешенно подходить к выбору таких мер, оценивать их соразмерность и необходимость их реального исполнения, а также не должен действовать вопреки воле лица, в интересах которого он обращается в суд. При этом является неопределенной ситуация, в которой прокурор уведомляет истца о необходимости изменения предмета или основания иска, принятия обеспечительных мер, а истец не реагирует на подобные уведомления. Несмотря на тот факт, что в таких случаях Гражданский процессуальный кодекс РФ прямо не устанавливает обязанность получать от истца подтверждения его волеизъявления на дальнейшее движение дела в случае участия в деле прокурора, за исключением отказа от иска, практика складывается таким образом, что, если воля истца никак не выражена, прокурор, как правило, воздерживается от совершения действий по реализации диспозитивных процессуальных прав, т.е. поддерживает иск в

пределах первоначально заявленных требований<sup>1</sup>. Исходя из изложенного 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<sup>2</sup>.

В судебной практике по данному вопросу сформировалась позиция, в соответствии с которой по иным уважительным причинам необходимо рассматривать тяжелую жизненную ситуацию, в которой лицо, чьи права

---

<sup>1</sup> Воробьев Т.Н. Распоряжение прокурором диспозитивными правами истца в гражданском процессе // Современное право. 2017. № 9. С. 94.

<sup>2</sup> Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф. Некоторые проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве с целью защиты прав и законных интересов других лиц // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 46.

нарушены, оказалось в результате стихийного бедствия, катастрофы, межэтнического конфликта и др.<sup>1</sup> В научной литературе этот перечень предлагают расширить за счет включения в него таких обстоятельств, как потерю лицом работы; служебную зависимость от работодателя; тяжелое материальное положение гражданина, не позволяющее ему оплатить услуги адвоката; наличие на иждивении лица недееспособных и несовершеннолетних членов семьи; необходимость постоянного ухода за ними<sup>2</sup>, а также инвалидность, пенсионный возраст, тяжелое материальное положение, служебная зависимость от ответчика, неграмотность, отдаленность места проживания<sup>3</sup>. Вместе с тем, судебная практика избирательно подходит к вопросу оценки того или иного обстоятельства в качестве уважительной причины. Например, при рассмотрении такого обстоятельства, как инвалидность, суды учитывают группу, степень ограничения категории жизнедеятельности человека, наличие дополнительных ухудшающих положение инвалида обстоятельств<sup>4</sup>. В тоже время социальный статус и отсутствие самостоятельного дохода не включаются в содержание категории «иные уважительные причины»<sup>5</sup>.

Отдельные обстоятельства, такие как нахождение на пенсии по возрасту, нахождение на иждивении у истца несовершеннолетних детей, юридическая неграмотность, сами по себе не могут признаваться уважительными причинами, служащими основанием для обращения в суд прокурора. Однако совокупность нескольких факторов, приведших к

---

<sup>1</sup> Обзор судебной практики по делам, связанным с обращениями в суд общей юрисдикции в порядке ст. 45 ГПК РФ. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/36043456/> (дата обращения: 24.09.2018)

<sup>2</sup> Тарабрин Д.В. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве // Российская юстиция. 2007. № 2. С. 54.

<sup>3</sup> Сергиенко А.А. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судами общей юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

<sup>4</sup> Игонина Н.А. Защита прокурором прав инвалидов вне уголовно-правовой сферы // Адвокат. 2017. № 1. С. 54.

<sup>5</sup> Решение Богучанского районного суда Красноярского края от 03.04.2014 № М-353/2014-2580/2014-2-580/2014~М-353/2014. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/y2nBrI8A3QYa/> (дата обращения: 11.09.2018)

тяжелой жизненной ситуации, например пенсионного возраста, хронического заболевания, приведшего к инвалидности, отдаленности места проживания, тяжелого материального положения, должны оцениваться судом как уважительные причины, препятствующие самостоятельному обращению гражданина в суд и позволяющие прокурору защитить права и интересы такого гражданина в судебном порядке<sup>1</sup>. В связи с этим считаем необходимым внесение изменений уточняющего характера 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.

## § 2. Заключение прокурора как форма участия в гражданском процессе

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

---

<sup>1</sup> Воробьев Т.Н. «Уважительные причины» для обращения прокурора с иском в суд // Современное право. 2018. № 2. С. 97.

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»<sup>1</sup>, Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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 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. Объяснениями 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 заключение<sup>1</sup>.

Участие прокурора в гражданском процессе призвано способствовать осуществлению целей правосудия при соблюдении принципа независимости судей и подчинения их только закону, является продолжением деятельности 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 нуждаются<sup>2</sup>. 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 системе<sup>3</sup>. 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 делу<sup>4</sup>.

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

---

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

<sup>2</sup> Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Статут, 2014. С. 172.

<sup>3</sup> Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. В.В. Ярков. Статут, 2017. С. 87.

<sup>4</sup> Григорьев А.Н. Заключение как формы выражения мнений отдельных участников гражданского судопроизводства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 13.

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 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 решения<sup>1</sup>. 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 решения<sup>2</sup>.

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,

---

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

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

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 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 доказывания<sup>1</sup>, 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

---

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

потребителей», такое заключение доказательством по делу не является, однако в мотивировочной части решения суд высказывает суждение по заключению<sup>1</sup>.

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 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 доказательствам<sup>2</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Байдина О.Ю. Роль прокурора в механизме применения ответственности к выбранному представительному органу местного самоуправления // Законность. 2018. № 5. С. 30.

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.

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 достичь 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.

## Глава 3. Участие прокурора в рассмотрении отдельных категорий гражданских дел

### § 1. Участие прокурора при рассмотрении отдельных категорий дел особого производства

В гражданском процессуальном законодательстве особо выделены случаи, когда прокурор может вступать в процесс для дачи заключения при рассмотрении дел особого производства. Речь идет об участии прокурора в таких делах, как дела об ограничении в дееспособности, признании гражданина полностью недееспособным и в дела о признании гражданина безвестно отсутствующим и объявлении умершим. Перечисленные категории дел направлены на изменение правового статуса гражданина, а участие в них прокурора имеет свои особенности.

Порядок рассмотрения дел об ограничении в дееспособности и признании гражданина недееспособным регламентирован статьей 284 Гражданского процессуального кодекса РФ, а порядок рассмотрения дел о признании гражданина безвестно отсутствующим и объявлении умершим установлен статьей 278 Гражданского процессуального кодекса РФ. В положениях названных статей установлено, что такие дела рассматриваются с обязательным участием прокурора в форме представления заключения.

При этом в науке и практике сложился неоднозначный подход к решению вопроса о том, может ли прокурор участвовать в рассмотрении названных категорий дел путем обращения с соответствующим заявлением, то есть имеет ли право прокурор на возбуждение указанных категорий дел. Подобная ситуация обусловлена тем обстоятельством, что в соответствии со статьей 276 Гражданского процессуального кодекса РФ четко не определен круг субъектов, которым предоставлено право выступать в качестве заявителей, но при этом установлено, что заявление о признании гражданина безвестно отсутствующим или объявлении умершим может быть подано

заинтересованным лицом. В связи с предложенной формулировкой законодателя в науке сложились различные подходы к разрешению данного вопроса. Так, Ю.А. Поповой все лица, участвующие в деле о признании гражданина безвестно отсутствующим и объявлении умершим разделены на две группы: лица, имеющие собственный интерес и возбуждающие производство для защиты своих охраняемых законом прав и интересов, и лица, имеющие в деле государственно-правовой, служебный интерес<sup>1</sup>. При этом прокурор, который вступает в процесс с заявлением, отнесен ко второй группе. Таким образом, обладая служебным интересом, прокурор относится к заинтересованным лицам, которые согласно статье 276 Гражданского процессуального кодекса РФ могут инициировать процесс признания гражданина безвестно отсутствующим или объявления умершим.

Кроме того, право обращаться с заявлением о признании гражданина безвестно отсутствующим или объявлении умершим в интересах других лиц за прокурором признается и другими авторами<sup>2</sup>, а отдельные из них даже высказываются о необходимости закрепления такого права за прокурором на законодательном уровне<sup>3</sup>.

Судебная практика также идет по пути признания за прокурором права возбуждать дела о признании гражданина безвестно отсутствующим или объявлении умершим. Согласно сводным статистическим сведениям о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судов за 2017 год в суды за отчетный период было принято к рассмотрению 27 дел о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении

---

<sup>1</sup> Признание граждан безвестно отсутствующими / Отв. ред. М.А. Шапкин. М.: Юрид. лит., 1985. С. 32.

<sup>2</sup> Портянкина С.П. Судопроизводство по делам о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении умершим: Монография. Саратов: Саратовский юридический институт МВД России, 2011. С. 62; Научно-практический комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В.М. Жуйкова, В.К. Пучинского, М.К. Треушникова. М.: Городец, 2003. С. 594.

<sup>3</sup> Головки И.И. О роли прокурора, участвующего в рассмотрении дел о признании граждан безвестно отсутствующими и объявлении граждан умершими // Правозащитник. 2017. № 1. С. 76 - 82.

умершим, которые были инициированы прокурором<sup>1</sup>. Таким образом, судебная практика складывается едино с мнениями ученых, которые включают прокурора в число заинтересованных лиц, имеющих право на возбуждение дел указанной категории.

Круг лиц, имеющих право на подачу заявления о признании гражданина недееспособным и ограниченно дееспособным, определяемый частью 1 статьи 281 Гражданского процессуального кодекса РФ, также не включает прямого указания на прокурора, как на лицо, на основании заявления которого может быть возбуждено дело. При этом, по мнению Верховного Суда РФ, норма статьи 281 Гражданского процессуального кодекса РФ, регулирующая порядок возбуждения гражданского дела о признании гражданина недееспособным, является специальной, и по этой причине общая норма о возбуждении гражданского дела на основании заявления прокурора, установленная частью 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса РФ, в данном случае не применяется<sup>2</sup>. Объясняя свою позицию, Верховный Суд РФ сослался на действие правила о преимуществе специальных норм над общими. Следуя логике Верховного Суда РФ, можно сделать вывод, что и по делам об ограничении гражданина в дееспособности прокурор не может подать заявление в суд.

Однако в научной литературе высказаны иные точки зрения. Например, авторы считают, что прокурор в порядке части 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса РФ вправе обратиться в суд с заявлением о признании лица недееспособным, ограниченно дееспособным в интересах граждан, указанных в статье 281 Гражданского процессуального кодекса РФ,

---

<sup>1</sup> Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 2017 год. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации // <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4151> (дата обращения: 23.09.2018).

<sup>2</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2004 года (по гражданским делам). Утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 6 октября 2004 г. // Обзоры судебной практики Верховного Суда: <http://xn--b1azaj.xn--p1ai/2004/obzor-sudebnoy-praktiki-vs-rf/2004.10.06.html> (дата обращения: 23.09.2018).

которым законом предоставлено право на инициирование подобных заявлений<sup>1</sup>.

В Гражданском процессуальном кодексе РФ была прямо предусмотрена возможность прокурора возбуждать дела об ограничении в дееспособности и признании гражданина недееспособным. Данное положение во многом объяснялось, во-первых, более широкими полномочиями прокуратуры по осуществлению надзора в гражданском процессе, а во-вторых, активно проводимыми в стране кампания по борьбе с алкоголизмом. С учетом современной направленности прокуратуры на обеспечение верховенства закона, единства и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, возникает вопрос о том, должен ли прокурор отказать в оказании помощи лицу, который в силу возраста или состояния здоровья просит содействия в защите своих прав в деле об ограничении в дееспособности в силу злоупотребления членом семьи алкоголем. Дело в том, что прокурор вправе подать заявление в интересах любого гражданина, обратившегося к нему с просьбой о защите интересов семьи, охраны здоровья. А в рассматриваемой категории дел подлежат охране и защите, как правило, именно интересы семьи (одинокоего гражданина нельзя ограничить в дееспособности по причине злоупотребления алкоголем или наркотиками) и здоровье гражданина.

Судебная практика показывает, что, несмотря на приведенную выше позицию Верховного Суда РФ, за 2017 год в суды общей юрисдикции поступило 428 дел о признании гражданина ограниченно дееспособным, из которых 9 дел принято к производству в связи с обращением прокурора; о признании гражданина недееспособным принято к производству 19 241 дело,

---

<sup>1</sup> Рыбалова О.А. Участие прокурора в рассмотрении судами заявления об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным // Законность. 2015. № 6. С. 14.

из которых 30 дел принято к производству в связи с обращением прокурора<sup>1</sup>. Кроме того, являются показательными результаты социологического опроса, согласно которым граждане воспринимают обращение в прокуратуру как один из возможных способов защиты своих прав<sup>2</sup>.

На основании всего сказанного выше можно сделать вывод о том, что на современном этапе развития процессуального законодательства Российской Федерации, практики его применения и правовой культуры населения очевидна необходимость применения части 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса РФ применительно к делам о признании гражданина ограниченно дееспособным и недееспособным. Это соответствует и целям гражданского процесса, и целям деятельности прокуратуры. Для единообразия правоприменения и единства судебной практики надлежит дополнить статью 281 Гражданского процессуального кодекса РФ указанием на возможность инициировать дела об ограничении в дееспособности и признании лица недееспособным по заявлению прокурора.

При этом необходимо разрешить вопрос о форме участия прокурора в рассматриваемой категории дел и о возможности применения двух форм одновременно. На этот вопрос был дан ответ в Постановлении Конституционного Суда РФ<sup>3</sup>, а также в Определении Конституционного Суда РФ<sup>4</sup>. Предусмотренные статьей 45 Гражданского процессуального

---

<sup>1</sup> Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 2017 год. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации // <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4151> (дата обращения: 23.09.2018).

<sup>2</sup> Защита прав и обращение в суд. Какие способы защиты прав люди считают действенными? // <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/13252> (дата обращения: 20.09.2018).

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 1999 г. № 6-П по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 325 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.Л. Дрибинского и А.А. Майстрова // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30315.pdf> (дата обращения: 22.09.2018).

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 20 июня 2006 г. № 176-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Абдурахмановой Людмилы Бегляровны на нарушение ее конституционных прав частями первой и второй статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision15198.pdf> (дата обращения: 22.09.2018).

кодекса Российской Федерации обращение прокурора в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов других лиц и вступление прокурора в уже начавшийся процесс представляют собой две различные процессуальные формы участия прокурора в деле; прокурор не может выступать в процессе одновременно в двух процессуальных формах. В случае обращения прокурора в суд с заявлением о защите прав и законных интересов других лиц он пользуется процессуальными правами истца; использование в этом случае процессуальных полномочий, предоставленных прокурору как особому участнику процесса в соответствии с частью третьей статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, означало бы нарушение принципа осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон. Мнение о невозможности участия прокурора в рассматриваемой категории дел одновременно в двух формах поддерживается и в научной литературе<sup>1</sup>. В случае, если прокурор подает заявление о признании гражданина безвестно отсутствующим или объявлении умершим, то он должен быть освобожден от дачи заключения по делу. Данная конструкция также может быть применима при рассмотрении дел о признании гражданина ограниченно дееспособным или недееспособным, если дело возбуждено по заявлению прокурора.

---

<sup>1</sup> Бахарева О.А., Николайченко О.В., Цепкова Т.М. Заключение прокурора в гражданском судопроизводстве: правовая сущность и юридическое значение // *Universum: Экономика и юриспруденция: Электрон. научн. журн.* 2015. 4(15); Закаряева М.М. Проблемные вопросы участия прокурора при рассмотрении отдельных категорий дел особого производства // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2018. № 6. С. 76.

## § 2. Участие прокурора в рассмотрении споров, возникающих при управлении многоквартирными домами

Одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры является обеспечение законности в сфере жилищно-коммунальных прав граждан. При этом особого внимания заслуживают именно споры, связанные с управлениями много квартирными домами. При обнаружении в действиях управляющей организации, жилищного объединения нарушений закона или прав и свобод человека и гражданина прокурор наделен различными мерами реагирования. В частности, вправе выдать представление об устранении нарушения (статьи 24, 28 ФЗ «О прокуратуре в Российской Федерации»), вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (статья 25 ФЗ «О прокуратуре в Российской Федерации»), выдать предостережение о недопустимости нарушения законов (статья 25.1 ФЗ «О прокуратуре в Российской Федерации»). Однако одной из наиболее эффективных мер реагирования на выявленные нарушения является обращение прокурора с иском в суд (статья 35 ФЗ «О прокуратуре в Российской Федерации»).

Сторонами спора по управлению многоквартирными домами являются профессиональные управляющие (управляющие организации, жилищные объединения) и собственники помещений. Прокурор, принимая решение обратиться в суд с иском в защиту прав одной из сторон - собственников помещений, должен руководствоваться положениями статей 45, 131 Гражданского процессуального кодекса РФ и статей 26, 27, 35 Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации», которые не предполагают возможности произвольного решения вопроса об обращении в суд с заявлением в защиту прав и свобод граждан. Прокурор вправе обращаться в суд с иском лишь в ограниченных законом случаях, связанных с защитой прав, свобод и законных интересов граждан при доказанности невозможности предъявления иска самим гражданином. Указанное

ограничение не распространяется на ряд случаев, среди которых названо «обеспечение права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах»: например, дела о выселении без предоставления другого жилого помещения, о переселении из аварийного жилого фонда. Таким образом, прокурор может обратиться в суд с иском в защиту интересов одного или более собственников помещений, но только при обосновании невозможности предъявления иска самими собственниками: например, по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам.

Право прокурора на предъявление иска иск в защиту неопределенного круга лиц или интересов государства реализуется в рамках рассматриваемой категории дел, поскольку под неопределенным кругом лиц в такой ситуации рассматриваются потребители жилищно-коммунальных услуг. Когда речь идет о защите неопределенного круга лиц, суды делают вывод, что законодатель не ставит правомочия прокурора на обращение в суд в защиту нарушенных прав граждан в зависимость от того, имеет ли каждый гражданин, чьи интересы подлежат защите, реальную возможность осуществить такую защиту путем личного обращения в суд. Отсюда при предъявлении прокурором требований о прекращении выставления платежных документов за жилищно-коммунальные услуги на будущее время суды делают вывод о невозможности определить круг лиц, в интересах которых обращается прокурор, что предполагает защиту интересов как собственников и пользователей помещений в многоквартирном доме, имеющих на дату предъявления иска, так и лиц, которые могут стать собственниками и пользователями помещений в будущем<sup>1</sup>.

В связи с участием спорах, возникающих при управлении многоквартирными домами, на прокурора возлагается обязанность предоставлять доказательства, подтверждающие те обстоятельства, на

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Пермского краевого суда от 14 ноября 2016 г. по делу № 33-13754/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

которые он ссылается. Например, если прокурор оспаривает решение собрания собственников помещений по причине отсутствия кворума, он и должен доказать наличие оснований недействительности, в частности представить информацию из ЕГРН об общей площади жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме. Последнее, разумеется, не освобождает управляющую организацию и жилищное объединение от представления в суд доказательств, подтверждающих возражения на иск прокурора (например, оригинала решения общего собрания собственников, бюллетеней). Так, в одном деле по оспариванию решения собрания собственников суд правильно распределил бремя доказывания, указав ответчику на необходимость предоставления в подтверждение изложенной им позиции доказательств, отвечающих требованиям статей 55, 59, 60 Гражданского процессуального кодекса РФ. Поскольку последним не было представлено доказательств, суд счел доводы ответчика о действительности решения собрания несостоятельными<sup>1</sup>.

На основе анализа практики обращения прокуроров в защиту прав и законных интересов других лиц в сфере жилищно-коммунальных услуг все предъявляемые прокурорами иски можно разделить на следующие группы. Во-первых, это иски о признании действий (бездействия) управляющей организации или жилищного объединения незаконными и обязанности устранить выявленные нарушения. Выбор данного способа реагирования прокурором на нарушения в рассматриваемой сфере должен быть обусловлен реальностью данного способа для восстановления нарушенного или оспариваемого права. Так, суд частично удовлетворил иск прокурора в защиту группы собственников помещений и обязал управляющую организацию прекратить рассылку собственникам квитанций. В части требований прокурора о признании управляющей организации не приобретшей права на управление многоквартирным домом, а действий по

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 6 апреля 2017 г. по делу № 2-3744/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

выпуску квитанций на оплату жилищно-коммунальных услуг, протоколов заседания ТСЖ незаконными суд отказал. Суд указал на неприменимость такого способа защиты, как «признание лица не приобретшим права управления». Если собственники посчитали свое право нарушенным, они могли использовать такой способ защиты, как признание решения собрания недействительным (часть 6 статьи 46 Жилищного кодекса РФ<sup>1</sup>). Кроме того, собственники оплату жилищно-коммунальных услуг не производили, их права не нарушены<sup>2</sup>.

Достаточно распространенной в практике является подгруппа дел о признании прокурорами незаконными действий управляющей организации по начислению платы за жилищно-коммунальные услуги и выставлению платежных документов, обязывают произвести перерасчет незаконно взысканных платежей. Инициирование подобных прокурорами является одним из возможных способов защиты потребителями жилищно-коммунальных услуг своих законных прав и интересов. Дело в том, что при заявлении подобных требований гражданами самостоятельно суды в большинстве случаев отказывают в удовлетворении исков, отмечая то факт, что для собственников помещений в жилищном законодательстве России не предусмотрено такого способа защиты гражданских прав, как признание действий юридического лица по выставлению платежных документов незаконными. По мнению судов, само по себе выставление счетов на оплату жилищно-коммунальных услуг не является нарушением прав и законных интересов истцов, подлежащих судебной защите<sup>3</sup>. По этой причине истцы имеют право просто не осуществлять оплату по тем счетам, которые они считают незаконными. Оспаривать их выставление и требовать перерасчета в судебном порядке они не вправе.

---

<sup>1</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

<sup>2</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 20 мая 2015 г. по делу № 33-6897/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 3 апреля 2014 г. по делу № А43-20834/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

Вместе с тем, в ряде случаев судебная практика складывается и иным образом. Например, суд удовлетворил требования собственника о признании незаконными действий управляющей организации, ежемесячно выставяющей в квитанциях задолженность предыдущего собственника за жилищно-коммунальные услуги, и обязал организацию произвести перерасчет<sup>1</sup>. В другом деле суд по требованию нескольких собственников признал незаконными действия прежней управляющей организации, которая, несмотря на расторжение договора с ней, продолжала начислять и выставять плату за жилищно-коммунальные услуги собственникам помещений в многоквартирном доме<sup>2</sup>. Подобная судебная практика, признающая использование не предусмотренных законом способов защиты, дискредитирует судебную систему. Верховный Суд РФ уже неоднократно излагал свою позицию о том, что предъявление требования, обусловленного несогласием физического или юридического лица с предъявленной к оплате задолженности, основаниями ее начисления и порядком расчета, является ненадлежащим способом защиты права<sup>3</sup>.

В подобной ситуации единственным возможным вариантом для граждан является обращение с жалобой к прокурору, в полномочия которого как раз входит предъявление требований о признании действий юридического лица по выставлению платежных документов незаконными. Отсюда следует вывод о важной роли прокурора в разрешении споров, связанных с незаконными действиями в сфере управления многоквартирными домами. Ведь для собственника, получающего требования об оплате неправомерно начисленных сумм, эффективным и, пожалуй, единственным способом защиты является обращение с жалобой в прокуратуру для принятия последней меры реагирования, включая

---

<sup>1</sup> Решение Нелидовского городского суда Тверской области от 3 июля 2012 г. по делу № 2-408/2012. URL: <https://rospravosudie.com/> (дата обращения: 24.09.2018).

<sup>2</sup> Решение Таганрогского городского суда Ростовской области от 10 января 2012 г. по делу № 2-376/12 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Определения Верховного Суда РФ от 11 октября 2016 г. № 306-ЭС16-12649 // СПС «КонсультантПлюс».

обжалование незаконных действий (бездействия) управляющей организации или жилищного объединения в судебном порядке<sup>1</sup>.

Вторую группу исков, предъявляемых прокурором в защиту прав и законных интересов других лиц в сфере потребления жилищно-коммунальных услуг, составляют иски о признании решения общего собрания собственников помещений или членов жилищного объединения недействительным. Прокурор наделен правом оспаривания решений общего собрания собственников жилых помещений и членов жилищных объединений по любым основаниям, предусмотренным жилищным и гражданским законодательством. Наиболее распространенными являются следующие основания: отсутствие кворума, выход за пределы компетенции собрания и другие нарушения. Например, суд, признавая незаконным проведение общего собрания собственников помещений, установил, что инициатор собрания (застройщик), назначив проведение собрания, не принял меры к уведомлению всех собственников многоквартирного дома о его проведении, на собрании отсутствовал необходимый кворум. Кроме того, инициатор собрания сам проголосовал по нескольким помещениям, где он не является собственником, тем самым искусственно увеличив кворум<sup>2</sup>.

Требование о признании недействительным решения собрания, как правило, заявляется наряду с требованием о признании последующих действий управляющей организации или жилищного объединения, связанных с реализацией решения собрания, незаконными. Так, суд удовлетворил требование прокурора о признании недействительным протокола собрания собственников помещений и признании незаконными действий по введению дополнительного тарифа по оплате за благоустройство. Как выявлено в ходе прокурорской проверки, решение об

---

<sup>1</sup> Киракосян С.А., Бежан А.В. Участие прокурора в рассмотрении споров, возникающих при управлении многоквартирными домами // Семейное и жилищное право. 2018. № 2. С. 38.

<sup>2</sup> Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 4 июля 2016 г. по делу № 33-8552/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

установлении дополнительной платы было оформлено протоколом заочного голосования, которое фактически не проводилось<sup>1</sup>.

И, наконец, третью группу составляют иски о ликвидации товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов или жилищно-строительных кооперативов. Прокурор наделен правом обращения в суд с требованием о ликвидации перечисленных субъектов без указания в нем конкретного органа государственной власти - материального истца, в интересах которого предъявлен иск<sup>2</sup>. Заявление такого иска допускается в ряде случаев.

Во-первых, при признании государственной регистрации жилищного объединения недействительной, в том числе в связи с допущенными при создании объединения грубыми нарушениями закона, если эти нарушения являются неустраняемыми. Во-вторых, при осуществлении жилищным объединением деятельности, запрещенной законом, либо с нарушением Конституции РФ, либо с другими неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов. При этом неоднократность нарушения закона сама по себе не может служить основанием для ликвидации, должны оцениваться нарушение и его последствия. В-третьих, при неисполнении в установленный срок предписания об устранении несоответствия устава жилищного объединения или внесенных в него изменений требованиям Жилищного кодекса РФ.

Кроме того, судебная практика содержит примеры случаев, когда по требованию прокурора ликвидация товарищества собственников жилья осуществлялась по такому основанию, как отсутствием кворума, необходимого для принятия собственниками решения о создании

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 2 февраля 2016 г. по делу № 33-611/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2010 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.06.2010) // СПС «Гарант».

товарищества собственников жилья, то есть в нарушение части 1 статьи 136 Жилищного кодекса РФ<sup>1</sup>.

В гражданском процессуальном законодательстве особо выделены случаи, когда прокурор может вступать в процесс для дачи заключения при рассмотрении дел особого производства. Речь идет об участии прокурора в таких делах, как дела об ограничении в дееспособности, признании гражданина полностью недееспособным и в дела о признании гражданина безвестно отсутствующим и объявлении умершим. При этом в соответствующих статьях Гражданского процессуального кодекса РФ не решен вопрос о возможности прокурора участвовать в названной категории дел в другой форме – путем обращения с заявлением в защиту прав и законных интересов других лиц. На современном этапе развития процессуального законодательства Российской Федерации, практики его применения и правовой культуры населения очевидна необходимость применения данной формы участия прокурора в гражданском процессе и к делам о признании гражданина ограниченно дееспособным и недееспособным. Это соответствует и целям гражданского процесса, и целям деятельности прокуратуры. Для единообразия правоприменения и единства судебной практики надлежит дополнить статью 281 Гражданского процессуального кодекса РФ указанием на возможность инициировать дела об ограничении в дееспособности и признании лица недееспособным по заявлению прокурора. В случае, если прокурор подает заявление о признании гражданина безвестно отсутствующим или объявлении умершим, то он должен быть освобожден от дачи заключения по делу. Данная конструкция также может быть применима при рассмотрении дел о признании гражданина ограниченно дееспособным или недееспособным, если дело возбуждено по заявлению прокурора.

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 16 апреля 2015 г. по делу № 33-13046 // СПС «КонсультантПлюс».

Еще одной категорией дел, по которым прокурор имеет право участвовать в гражданском процессе, являются дела, вытекающие из споров, возникающих при управлении многоквартирными домами. Формой участия прокурора является обращение с заявлением в защиту прав и законных интересов других лиц. Участие прокурора в рассмотрении таких споров предопределено публичными потребностями в правоохранительном механизме в жилищной сфере. Участвуя в рассмотрении жилищных споров, прокурор выступает гарантом соблюдения прав граждан, общества и государства. Наиболее распространенными являются три следующие вида рассматриваемых споров: иски о признании действий (бездействия) управляющей организации или жилищного объединения незаконными и обязанности устранить выявленные нарушения; иски о признании решения общего собрания собственников помещений или членов жилищного объединения недействительным; иски о ликвидации товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов или жилищно-строительных кооперативов.

## Заключение

Подводя итог проведенному исследованию участия прокурора в гражданском процессе, представляется возможным сделать следующие выводы.

Институт участия прокурора в гражданском процессе прошел несколько этапов исторического развития, начиная с 1722 года, имеющих свои отличительные характеристики. Так, в имперский период прокурору была присуща больше пассивная роль. Изначально в полномочия прокуроров входило только представление заключений по строго определенной категории дел, а также право опротестовывать выносимые судом решения, но в дальнейшем их компетенция была расширена за счет включения в нее права на осуществление надзора за законностью, сроками осуществления правосудия и порядком его осуществления. В компетенцию прокурора не входило большинство дел гражданского судопроизводства, что можно объяснить недостаточной развитостью экономических и других общественных отношений, а также гражданско-процессуального законодательства того времени, в отличие от Западной Европы.

В советский период отмечает усиление роли прокурора в гражданском судопроизводстве, выразившееся в праве прокурора предъявить иск или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требовала охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан, а также в праве принесения протеста на незаконные или необоснованные решения суда, которое не было поставлено в зависимость от факта участия прокурора в рассмотрении и разрешении дела.

С принятием Конституции РФ происходит значительное ограничение участия прокурора в гражданском процессе, которое на современном этапе выражается в возможности обращения в суд в защиту прав, свобод и

законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

В настоящее время отсутствует единство подходов к пониманию правового статуса прокурора в гражданском процессе. По нашему мнению, представляется возможным согласиться с мнением тех авторов, которые настаивают на самостоятельности процессуального статуса прокурора в гражданском процессе, что обусловлено именно спецификой выполняемых им функций и задач. Отличие прокурора от иных лиц, которые принимают участие в гражданском процессе, обусловлено рядом причин. В частности, прокурор имеет право обращаться в суд в защиту интересов Российской Федерации и ее субъектов, а также муниципальных образований, чего лишены иные органы власти. Полномочия прокурора имеют двойственную природу, поскольку являются одновременно и правами, и обязанностями. Кроме того, для прокурора характерна связанность с волеизъявлением лица, в интересах которого обратился с иском прокурор. На прокурора не распространяется законная сила судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения и разрешения дела судом, в то время, как лица, участвующие в деле, и стороны обязаны осуществлять предписанные таким решением права и обязанности. Прокурор способствует распространению на лиц, участвующих в деле, в установленных законом пределах законной силы судебного акта.

В настоящее время ни в законодательстве, ни в научной литературе не сформировано единого подхода к определению понятия «полномочия прокурора в гражданском процессе». Представляется возможным в качестве полномочий прокурора в гражданском процессе рассматривать совокупность прав и обязанностей прокурора, предусмотренных гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации и законодательством о прокуратуре, применение которых позволяет прокурору решать задачи по соблюдению баланса частных и публичных интересов в

гражданском процессе, выражая свою волю в форме соответствующих юридических действий и решений.

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.

В гражданском процессуальном законодательстве особо выделены случаи, когда прокурор может вступать в процесс для дачи заключения при рассмотрении дел особого производства. Речь идет об участии прокурора в таких делах, как дела об ограничении в дееспособности, признании гражданина полностью недееспособным и в дела о признании гражданина безвестно отсутствующим и объявлении умершим. При этом в соответствующих статьях Гражданского процессуального кодекса РФ не решен вопрос о возможности прокурора участвовать в названной категории дел в другой форме – путем обращения с заявлением в защиту прав и законных интересов других лиц. На современном этапе развития процессуального законодательства Российской Федерации, практики его применения и правовой культуры населения очевидна необходимость применения данной формы участия прокурора в гражданском процессе и к делам о признании гражданина ограниченно дееспособным и недееспособным. Это соответствует и целям гражданского процесса, и целям деятельности прокуратуры. Для единообразия правоприменения и единства судебной практики надлежит дополнить статью 281 Гражданского процессуального кодекса РФ указанием на возможность инициировать дела об ограничении в дееспособности и признании лица недееспособным по заявлению прокурора. В случае, если прокурор подает заявление о признании гражданина безвестно отсутствующим или объявлении умершим, то он должен быть освобожден от дачи заключения по делу. Данная конструкция также может быть применима при рассмотрении дел о признании гражданина ограниченно дееспособным или недееспособным, если дело возбуждено по заявлению прокурора.

Еще одной категорией дел, по которым прокурор имеет право участвовать в гражданском процессе, являются дела, вытекающие из споров,

возникающих при управлении многоквартирными домами. Формой участия прокурора является обращение с заявлением в защиту прав и законных интересов других лиц. Участие прокурора в рассмотрении таких споров predetermined публичными потребностями в правоохранительном механизме в жилищной сфере. Участвуя в рассмотрении жилищных споров, прокурор выступает гарантом соблюдения прав граждан, общества и государства. Наиболее распространенными являются три следующие вида рассматриваемых споров: иски о признании действий (бездействия) управляющей организации или жилищного объединения незаконными и обязанности устранить выявленные нарушения; иски о признании решения общего собрания собственников помещений или членов жилищного объединения недействительным; иски о ликвидации товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов или жилищно-строительных кооперативов.