МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕУЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт прокуратуры

Кафедра прокурорской деятельности

Магистерская диссертация

на тему: «Актуальные проблемы участия прокурора в рассмотрении судами гражданских дел»

Направление подготовки: 40.04.01 Юриспруденция

Квалификация: Магистр

Профиль (магистерская программа): Прокурорская деятельность

Студент группы
№705-ЗО _____/Калистратова Н.А.

Допустить к защите:
Руководитель работы
_____ _____ _____/Тарасов И.Н.
(уч. степ.) *(уч. звание)*

«____» _____ 2020 г.

Екатеринбург 2020

Содержание

Введение 3

Глава 1. Общие вопросы участия прокурора в гражданском процессе 6

1.1. Задачи прокуратуры в гражданском процессе 6

1.2. Правовая основа и формы участия прокурора в судебном разбирательстве по гражданским делам 18

Глава 2. Защита прокурором публичного интереса на стадиях пересмотра судебных постановлений: анализ законодательства и правоприменительной практики 29

2.1. Участие прокурора при рассмотрении дел в суде апелляционной инстанции 29

2.2. Участие прокурора при пересмотре судебных решений в кассационном порядке, порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам с участием прокурора 39

Глава 3. Модернизация законодательства и правоприменительной практики по участию прокурора в рассмотрении судами гражданских дел 50

3.1. Недостатки действующего законодательства и правоприменительной практики в части участия прокурора в рассмотрении гражданских дел судами 50

3.2. Возможные пути реформирования законодательства, улучшения правоприменительной практики по участию прокурора в рассмотрении судами гражданских дел 66

Заключение 79

Список литературы 84

Введение

Актуальность темы работы обусловлена ролью прокурора в гражданском процессе и необходимостью совершенствования законодательства, уточнения научной доктрины и корректировки судебной практики, в части касающейся положения прокурора при рассмотрении дел в порядке гражданского судопроизводства.

Участие прокурора в гражданском судопроизводстве, осуществляемое по двум направлениям - инициирование процесса и вступление в процесс, ранее начатый другими лицами – выступает важной формой его правозащитной деятельности. Мало того, существующие на данном этапе развития российского общества социально-экономические, политические и другие проблемы повышают необходимость и значимость участия прокурора в судебном гражданском процессе, так как порой это служит единственным способом достижения законности и защиты нарушенных прав. Данная позиция обосновывается ещё тем, что в России существует сильное имущественное расслоение, низкая правовая культура граждан, отсутствие функционирующего института бесплатной юридической помощи.

Цели участия прокурора в судопроизводстве законодателем определены, и они направлены прежде всего на соблюдение закона, правопорядка, защиты охраняемых законом прав граждан.

Участие прокурора считается важным инструментом защиты как частных, так и публичных интересов, отражает стремление законодателя добиться объективного гражданского судопроизводства.

В 2017 г. в порядке Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) прокурорами в суды предъявлено 551 875 иска (заявления) на общую сумму почти 45,3 млрд рублей (показатель удовлетворяемости 99,1%). В 2018 году для обеспечения законности и обоснованности судебных постановлений прокуроры вступили в гражданский процесс и дали заключения по 578 588 гражданским делам.

Несмотря на планомерное реформирование сферы судопроизводства и судоустройства, необходимо совершенствование норм действующего законодательства, которые предусматривают процессуально-правовую регламентацию статуса прокурора как участника гражданского процесса. В правоприменительной практике уже накопилось значительное количество спорных и проблемных вопросов относительно участия прокурора в гражданском процессе.

Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с защитой прокурором интересов государства, прав и свобод граждан при рассмотрении гражданских дел судами в т.ч. на стадии пересмотра судебных постановлений; предметом – нормы действующего процессуального законодательства, законодательства о прокуратуре, регулирующие вопросы участия прокурора при рассмотрении гражданских дел судами в т.ч. на стадии пересмотра судебных постановлений, практика их применения и представленные в научной литературе подходы, затрагивающие исследуемую тему.

Цель работы: анализ правового института участия прокурора в гражданском процессе Российской Федерации в части защиты им государственных и частных интересов, поиск путей совершенствования законодательной и правоприменительной практики в этой части.

Задачи исследования продиктованы его целью и заключаются в следующем:

- определить, какие задачи возложены государством на прокуроров, принимающих участие в гражданском судопроизводстве;

- описать правовую основу участия прокуроров в судебном разбирательстве по гражданским делам и охарактеризовать формы такого участия;

- исследовать вопросы участия прокурора при пересмотре судебных постановлений в суде апелляционной, кассационной, надзорной инстанций и по вновь открывшимся обстоятельствам;

- выявить недостатки действующего законодательства и правоприменительной практики в части участия прокурора в рассмотрении гражданских дел судами;

- предложить возможные пути реформирования законодательства, улучшения правоприменительной практики по участию прокурора в рассмотрении судами гражданских дел.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные (диалектический метод, описание, сравнение, анализ, синтез, аналогия, обобщение, индукция, дедукция) и частно-научные (формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный, системное, историческое, грамматическое и логическое толкование,) методы познания.

Эмпирическую базу исследования составили результаты изучения материалов прокурорских проверок, судебной практики федеральных судов общей юрисдикции по теме работы.

Глава 1. Общие вопросы участия прокурора в гражданском процессе

1.1. Задачи прокуратуры в гражданском процессе

С начала XX века в соответствии с Уставом гражданского судопроизводства деятельность прокуроров по защите прав граждан в гражданском процессе сводилась к следующим направлениям деятельности. Во-первых, прокуроры проверяли соблюдение правил подсудности. Во-вторых, прокуроры обладали правом обращения в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов не полностью дееспособных лиц, а также безвестно отсутствующих. Прокурор также обладал правом обжалования судебных актов по тем делам, которые рассматривали суды по его заявлениям.

В ст. 1331–1336 Устава гражданского судопроизводства определялись категории дел, по которым прокурор представлял заключение, а также наделялся правом обжалования судебных актов. Это, в частности, дела о возмещении вреда, причиненного распоряжениями должностных лиц административных ведомств, возмещение вреда, причиненного судьями, прокурорами и т.д.

Составители Устава гражданского судопроизводства исходили из того, что через участие прокурора в гражданском процессе на стороне слабой, неспособной защитить свои права самостоятельно, обеспечивается принцип состязательности. Указанный подход близок к современному.

24 ноября 1917 г. был принят Декрет СНК «О суде», в соответствии с которым упразднялся прокурорский надзор. Почти через пять лет, в 1922 году, органы прокуратуры были вновь образованы, но в их функции не входило участие в гражданском процессе. Положение о судоустройстве 1922 г. также не предоставляло прокурору права участвовать в гражданском процессе с целью защиты прав и интересов граждан. Однако в соответствии

со ст. 62 указанного Положения при кассационной коллегии Верховного суда РСФСР присутствовали два помощника прокурора Верховного Суда.

Последующая концепция деятельности прокуратуры в сфере гражданского судопроизводства была построена в развитие идей В. И. Ленина, который говорил о необходимости «продвинуться дальше в усилении вмешательства государства в «частно-правовые отношения», в «гражданские дела», что применительно к процессу означало, что государство должно иметь максимум возможностей для вмешательства в гражданско-правовой спор[1].

Первым нормативно-правовым актом, который наделял прокурора правом участия в гражданском процессе с целью защиты прав граждан, был ГПК РСФСР 1923 г. Теперь прокурор мог как инициировать процесс, так и вступить в уже начатый процесс по своему усмотрению с целью защиты прав и интересов граждан. Также при рассмотрении дела в кассационной инстанции прокурор представлял свое заключение как в устной, так и в письменной форме. Еще через год Основами судоустройства Союза ССР и союзных республик полномочия прокурора в гражданском процессе были расширены, и он имел право опротестовывать судебные постановления судов первой инстанции в кассационной и надзорной инстанциях.

После создания в 1933 году независимой от суда самостоятельной прокуратуры, ее полномочия по надзору за правильным и единообразным применением законов судами были только расширены. В соответствии со ст. 6 Положения о прокуратуре СССР прокуроры имели право истребовать любые материалы судебных дел не только в различных стадиях рассмотрения, но уже и оконченных судебных производств, наделялись правомочиями по опротестовыванию судебных постановлений, приостановлению их исполнения и т.д.

[1] Березина Е.В. Участие прокурора в гражданском процессе: исторический аспект // В сборнике: Проблемы становления гражданского общества сборник статей VI Международной научной студенческой конференции. 2018. С. 22-26.

Следующим этапом регулирования участия прокурора в гражданском процессе стало принятие Основ гражданского судопроизводства СССР и союзных республик 1962 г. В соответствии с данным нормативным актом прокурор мог инициировать процесс, вступить в уже начатый процесс, представить заключение по делу, осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законов, опротестовывать судебные решения даже в случаях, когда прокурор не принимал участия в рассмотрении данного дела, опротестовывать судебные постановления, давать заключения о законности и обоснованности решения, участвовать в рассмотрении дел в кассационной, надзорной инстанциях.

ГПК РСФСР 1964 года, Закон «О прокуратуре СССР» в основном дублировали соответствующие положения Основ гражданского судопроизводства СССР и союзных республик 1962 г. в части участия прокурора в гражданском процессе[2].

С момента ликвидации Прокуратуры Союза ССР как центрального органа прокурорской системы на территории суверенных государств перестал действовать Закон СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г. Соответственно, необходимо было разработать и принять новый закон о прокуратуре. Вопрос о том каким ему быть, дискутировался в рамках реализации Концепции о судебной реформе[3]. Одна часть ученых-правоведов, политических деятелей выступали за резкое сужение сферы действия органов прокуратуры, изъятие у нее ряда полномочий, мотивируя недопустимостью государственного вмешательства в частные дела[4]. Сторонники иной точки зрения были убеждены в том, что необходимо сохранить прокуратуру как многофункциональный орган правоохраны, а при ее реформировании

---

[2] Лескина Э.И. Участие прокурора в гражданском процессе с целью защиты трудовых прав граждан: исторический аспект // В сборнике: Актуальные проблемы процессуального и правового положения субъектов гражданского, арбитражного и административного судопроизводства Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Л.В. Войтович, В.И. Кайнова. 2018. С. 265-270.

[3] Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992.

[4] Жуйков В.М. Право человека и власть закона. М., 1995; Похмелкин В. Участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел - юридический атавизм // Российская юстиция. 2001. № 5; и др.

использовать ранее зарекомендовавшие себя положительно формы и методы прокурорской деятельности[5]. В итоге в Думу и теми и другими были внесены соответствующие законопроекты, но законодательный орган отдал предпочтение одному законопроекту, разработанному Генеральной прокуратурой РФ – сторонниками сохранения прокуратуры как многофункциональный орган правоохраны. Принятый таким образом закон о прокуратуре, который начал действовать с 18 февраля 1992 г[6]. В нем нашли отражение, основные принципы организации деятельности постсоветской российской прокуратуры.

Деятельность прокуратуры, как любого государственного органа, должна иметь определенные цели и задачи. Каждая из функций прокуратуры призвана способствовать выполнению тех или иных задач, направленных на достижение закрепленных целей.

Логично предложить, что участие прокурора в гражданском судопроизводстве, как и в целом функция участия прокурора в рассмотрении дел судами, а также и все иные функции, в конечном итоге подчинено основным целям деятельности прокуратуры РФ, закрепленным в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, - обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Хотя в ч. 3 ст. 1 Закона о прокуратуре говорится об участии прокуроров в рассмотрении судами дел без определения целей такой деятельности.

Соответствующий Приказ Генпрокуратуры, регламентирующий участие прокуроров в гражданском процессе, содержит следующую формулировку: «В целях эффективного исполнения органами прокуратуры задач по обеспечению верховенства закона…». Т.е. здесь то, что указано в качестве цели деятельности прокуратуры в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре

---

[5] Бойков А.Д., Скворцов К.Ф., Рябцев В.П. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры. М., 1998; Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: Автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2001.

[6] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 21.07.2014) «О прокуратуре Российской Федерации» // «Российская газета», № 229, 25.11.1995.

становится задачами, только с добавлением к ним еще задачи прокуратуры обеспечить реальное восстановление прав и свобод граждан, а также охраняемых законом интересов общества и государства[7].

В научной литературе не наблюдается четкого разделения «задачи» - «цели», цели выдаются за задачи, задачи за цели, называются задачи, которые не названы в Законе.

Так, ученые выделяют задачи содействия осуществлению законных форм защиты субъективных прав и законных интересов граждан и организаций в судах общей юрисдикции, использования предоставленных прокурору полномочий для обеспечения законности рассмотрения судами гражданских дел (например, В.Б. Ястребов)[8].

В.П. Рябцев в качестве задачи указал реальное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, защиту интересов общества и публичных образований[9].

Есть мнение что задачами прокуратуры в таких случаях служат следующие: обеспечить права и законные интересы иных участников гражданского судопроизводства; минимизировать или исключить возникновение ситуаций нарушения норм материального и процессуального права при осуществлении гражданского судопроизводства, в том числе судом; способствовать вынесению судом по каждому разрешаемому им делу законного и обоснованного судебного постановления.

В свою очередь В.Г.Бессарабов определил такие задачи прокурора, как предупреждение правонарушений, нарушений норм материального и процессуального права, устранение допущенных нарушений закона, вынесение по каждому гражданскому делу законного и обоснованного акта, обеспечение прав и законных интересов участников гражданского судопроизводства, содействие суду в осуществлении правосудия.

---

[7] Приказ Генпрокуратуры России от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // «Законность», № 10, 2017

[8] Ястребов Б.В. Прокурорский надзор. М., 2001. С. 302.

[9] Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М.: НОРМА, 2006. С. 156

Большинство специалистов, как видно из вышеизложенного, называют такие задачи участия прокуроров в рассмотрении дел судами как защиту прав, свобод и законных интересов лица, содействие соблюдению законности при разрешении дел судами.

Цель обычно толкуется как конечный результат какой-то деятельности, тогда как задача – это конкретизированные цели, способы достижения цели. В этой связи, можно рассудить, что упомянутые в Законе о прокуратуре и Приказе № 475 как цели (Закон) или задачи (Приказ) – обеспечение верховенства закона и прочие надлежит считать все же целями, поскольку по смыслу они представляют собой именно конечный результат деятельности прокуратуры, когда на всей территории российского государства будет обеспечен режим законности.

Решение вопроса о задачах в таких случаях логично представлено в исследовании И.А.Доборез[10].

Ссылаясь на распространённую точку зрения о том что цель функционирования прокуратуры состоит в создании на всей территории российского государства соответствующего режима законности, позволяющего обеспечить верховенство и соблюдение Основного закона страны, выполнение действующих законов, а также сформировать надежный механизм защиты прав человека (гражданина), охраняемых законов интересов общества и государства, автор формулирует три группы задач, решение которых позволит добиться соответствующей цели:

- задачи по обеспечению единства правового пространства в государстве (включая обеспечение судебной защиты соответствующих субъектов путем подачи прокуратурой исков в суд);
- задачи по осуществлению борьбы с преступностью;
- организационные задачи.

[10] Доборез И.А. Цели и задачи органов прокуратуры Российской Федерации по участию в рассмотрении дел арбитражными судами // В книге: КРЫМСКИЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ ЧТЕНИЯ. ПРАВОНАРУШЕНИЕ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ сборник материалов научно-практической конференции. 2017. С. 78-82.

Решение обозначенных задач идет через организацию деятельности надзорного ведомства по основным направлениям, включая рассмотрение судами дел – считает ученый.

В приказе Генпрокурора, посвященном участию прокуратуры в рассмотрении дел судами, Доборез И.А. предлагает обозначить цели прокуратуры по участию в рассмотрении дел. Они те же что в Приказе № 475, обозначены как задачи, но дополнительно к ним автор добавляет – предупреждение правонарушений. Действительно, прокурор, с учетом предназначения института прокуратуры в российском государстве (гарант законности), конечно же должен в т.ч. и в процессе участия в рассмотрении дел, стремиться к тому, чтобы его деятельность вела к предупреждению правонарушений.

И далее И.А. Доборез И.А. в своем исследовании обозначает задачи прокурора по участию в процедурах судебного рассмотрения дел:

- своевременное предъявление исков, заявлений в суд и обеспечение участия в разрешении судами дел во всех случаях, когда согласно Закона обязательно такое участие прокурора в их разрешении;

- своевременное обжалование в апелляционном, кассационном, надзорном порядке, а также по новым и вновь открывшимся обстоятельствам судебных актов, принятых по искам (заявлениям), поданным в суд прокурором, а также по делам, в которых прокурор принимал участие по первой инстанции;

- осуществление контроля на стадии исполнительного производства за исполнением судебных актов, принятых по искам (заявлениям), поданным в суд прокурором, включая, в необходимых случаях, обжалование действий (бездействий) судебного пристава-исполнителя и т.д.

Вопрос о целях и производных от них задачах участия прокуратуры в гражданском судопроизводстве, нельзя рассматривать в отрыве от вопроса о той роли, которая отводится прокурору в современном гражданском судопроизводстве.

Напомним, что исторически, в советский период, прокурор обладал чрезмерными полномочиями в гражданском процессе. В пореформенное время полномочия прокурора по участию в рассмотрении дел суда были существенно сокращены по сравнению с советским периодом. Противники реформы высказывались за то, что активное участие прокурора в гражданском процессе служит дополнительной гарантией прав лиц, участвующих в деле, помогает своевременно исправить ошибки, а теперь, с лишением прокуроров полномочий в гражданском процессе, уровень защиты прав граждан снизится. Социологическими исследованиями подтверждалась необходимость в широких полномочиях прокурора при рассмотрении судами гражданских дел[11]. Позже, в этой связи, законодатель пошел по пути предоставления прокурору дополнительных прав по подаче заявлений в защиту прав граждан в отдельных сферах жизнедеятельности[12], но все равно в прежнем объеме правовой статус прокурора восстановлен не был.

Анализ различных научных источников показывает, что основной довод ученых, возражающих против того, чтобы прокурор участвовал в рассмотрении дел судами - это довод о нарушении тем самым принципа равноправия сторон[13].

Соответствующий вопрос являлся предметом рассмотрения ЕСЧП и суд признал, что участие прокурора по не уголовным делам в судебных процессах нарушает положения соответствующей Конвенции о праве человека на справедливое судебное разбирательство, а соответственно и принцип равноправия сторон в процессе как составляющего права человека на справедливое судебное разбирательство[14]. Однако суд нашел оправданным

---

[11] См.: Горбуз А.К., Краснов М.А., Мишина Е.А., Сатаров Г.А. Трансформация российской судебной власти: опыт комплексного анализа. СПб., 2010. С. 403.

[12] Федеральный закон от 05.04.2009 № 43-ФЗ «О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // «Российская газета», № 60, 08.04.2009

[13] Жуйков В.М. Реализация конституционного права на судебную защиту: Дис. ... канд. юрид. наук в форме науч. доклада. М., 1996. С. 20. Арестова О.Н. Комментарий к основным положениям Арбитражного процессуального кодекса РФ // Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2011.

[14] Европейском суде по правам человека (далее - ЕСПЧ) по жалобам А. Менчинской Менчинская против Российской Федерации: Постановление ЕСПЧ от 15.01.2009 // Бюллетень Европейского суда по правам

в качестве исключения участие прокурора в суде в особых случаях, когда требуется защита уязвимых групп населения (1); большого числа людей (2); государственных интересов (3).

Анализ содержания резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 2003 года № 1604 «О роли прокуратуры в демократическом обществе, регулируемом верховенством права», в части принципов, действующих в отношении роли прокурора в цивилистическом процессе, Постановления ЕСПЧ от 01.04.2010 по делу «Королев (Korolev) (№ 2) против Российской Федерации» в части обязанностей прокурора в гражданском процессе, выполнение которых позволяет избежать нарушения принципа равноправия сторон, позволяет сделать вывод о том, что действующее российское процессуальное законодательство в части основных позиций участия прокурора при рассмотрении гражданских дел судами в целом согласуется с требованиям вышеуказанных документов международного характера. В частности, следует согласиться с мнением российского законодателя об ограничении участия прокурора в гражданском процессе определенными пределами, не позволяющими государству вмешиваться в частные судебные споры без достаточных оснований.

В научной доктрине нет единства мнений относительно того, какую надзорную или иную функцию реализует прокурор, когда дает заключение по делу.

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[15]. В. Ярков указывает, что прокуратура утратила надзорные функции в гражданском процессе, поскольку иной подход противоречит принципу построения государственной власти на

человека. 2009. № 12. Постановление ЕСПЧ от 26.05.2009 «Дело «Бацанина (Batsanina) против Российской Федерации» (жалоба № 3932/02) // «Бюллетень Европейского Суда по правам человека», 2010, № 2

[15] См.: Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Статут, 2014. С. 172

основе разделения властей и месту судебной власти в современной правовой системе[16]. Другой точки зрения придерживается А. Григорьев, по мнению которого за прокуратурой фактически сохранилась надзорная функция в гражданском судопроизводстве, несмотря на изменения полномочий прокуроров в судопроизводстве, суть их деятельности осталась прежней[17].

Видится верным, что надзор относится к методам государственного принуждения, которое невозможно реализовывать по отношению к суду – независимому и самостоятельному органу, осуществляющему судебную власть. Прокурор, вступая в процесс для дачи заключения, добивается достижения всех тех же общих целей, реализовывать которые призвана прокуратура в принципе, осуществляя любую из возложенных на нее функций, – обеспечение законности и т.д. Эти же цели, по сути стоят и перед гражданским судопроизводством. Для достижения этих целей прокуратура как бы находится и действует во взаимном сотрудничестве с судом, а вовсе не реализует государственное принуждение по отношению к суду. Соответственно ближе к истине точка зрения авторов, утверждающих, что при вступлении прокурора в процесс для дачи заключения, он реализует функцию (играет роль) содействия суду в правильном и своевременном рассмотрении дела, что соответствует понятию законности при осуществлении правосудия[18].

Ергашев Е.Р. считает, что в гражданском судопроизводстве прокуратура реализует функцию содействия осуществлению правосудия. Среди прочего, профессор, описал, каковы будут особенности прокурорская проверки в гражданском судопроизводстве в свете реализуемой им функции: цель таких проверок состоит не в выявлении нарушений законности, допущенных судом при отправлении правосудия, а в выяснении соответствия

---

[16] Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. В.В. Ярков. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Инфотропик Медиа. 2017, С. 87.

[17] м.: Григорьев А.Н. Заключения как формы выражения мнений отдельных участников гражданского судопроизводства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 13

[18] Жилин Г.А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000. С.75

судебных актов закону, обеспечение прав и законных интересов участников гражданского процесса; предметом проверки - законность процессуальных действий участников судебного разбирательства, законность, достаточность, допустимость и относимость собранных сторонами доказательств; проверочная составляющая деятельности прокурора четко регламентирована процессуальным законодательством, а институт средств выявления нарушений законности в данном случае используется ограниченно[19].

Вместе с тем считаем, что участие прокурора в гражданском судопроизводстве не должно ограничиваться защитой во имя общественного блага, закона и законности, но должно связываться и с защитой публичного интереса. Под публичным интересом, в данном случае, предлагается понимать - верховенство права в более широком его понимании как неотчуждаемые права личности, реальное право и правопорядок в целом. Более конкретно, о публичном интересе как о том, что защищает прокурор при рассмотрении гражданских дел, высказался С.А.Халатов. Он пишет: «Роль прокурора в рассмотрении судами гражданских дел заключается в защите публичного интереса независимо от формы участия прокурора в процессе, а именно: в дополнительной защите публичной собственности (по первой категории дел – когда прокурор выступает в защиту РФ, субъекта РФ, муниципального образования), сокращении совокупных общественных издержек на защиту прав, свобод и законных интересов (дела о защите неопределенного круга лиц), обеспечении реальной возможности судебной защиты лицам, которые не в состоянии сами обратиться за ее получением (дела, в которых гражданин по уважительной причине сам не может обратиться в суд), своевременной и безусловной защите наиболее важных социальных конституционных прав (некоторые социально значимые дела, прямо указанные в законе, например о лишении родительских прав)».

---

[19] Ергашев Е.Р. О проблемах правовой регламентации и применения правовых средств прокурора, участвующего в рассмотрении судами гражданских дел // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 95 - 102.

Соответственно, прокурор, участвуя в рассмотрении дел судами обязан не просто содействовать суду в обеспечении законности, он должен реализовать возложенную на прокуратуру более широкую правоохранительную функцию, поскольку в основе его деятельности лежит концепция публичного интереса. Уже исходя из этого, прокурор и решает в гражданском судопроизводстве определенные задачи, поставленные перед ним законодателем.

Таким образом, изучив задачи участия прокурора в разбирательстве гражданских дел, полагаем, что последние должны обеспечивать достижение следующей цели: «обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты и реального восстановления прав и свобод граждан, а также охраняемых законом интересов общества и государства, предупреждение правонарушений». При этом прокуроры, участвуя в рассмотрении судами гражданских дел, решают следующие задачи: своевременное предъявление исков, заявлений в суд и обеспечения участия в разрешении судами дел во всех случаях, когда согласно Закона обязательно такое участие прокурора в их разрешении; своевременное обжалование в апелляционном, кассационном, надзорном порядке, а также по новым и вновь открывшимся обстоятельствам судебных актов, принятых по искам (заявлениям), поданным в суд прокурором, а также по делам, в которых прокурор принимал участие по первой инстанции; осуществление контроля на стадии исполнительного производства за исполнением судебных актов, принятых по искам (заявлениям), поданным в суд прокурором, включая в необходимых случаях обжалование действий (бездействий) судебного пристава-исполнителя и т.п.. Данные цели и задачи, учитывая их важность, следовало бы прямо закрепить в Приказе № 475.

Цели и задачи участия прокурора производны от роли, отводимой государству прокуратуре в гражданском процессе. Следует поддержать законодателя в части ограничения участия прокурора в гражданском процессе определенными пределами, не позволяющими государству

вмешиваться в частные судебные споры без достаточных оснований, поскольку это соответствует международным правовым стандартам; с другой стороны, необходимо учитывать, что при участии в разрешении гражданских дел, прокурор не реализует надзорную функцию, но выполняет правоохранительную функцию по защите публичного интереса. Эти два момента должны стать определяющими для научной доктрины, в которой названные вопросы пока еще продолжают оставаться дискуссионными.

1.2. Правовая основа и формы участия прокурора в судебном разбирательстве по гражданским делам

Конституция РФ[20], будучи актом высшей юридической силы, закрепляет некоторые положения, которые прямо или косвенно относятся к вопросам участия прокурора в судебном разбирательстве по гражданским делам. Так, к имеющим отношение к участию прокуроров в гражданском процессе следует отнести положение Конституции РФ о том, что все равны перед законом и судом, а судопроизводство осуществляется на основе принципов равноправия и состязательности сторон.

Конституция РФ содержит статью «Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры», в которой сказано, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. Это отсылочная статья. Соответственно, для уяснения полномочий прокурора относительного его участия в гражданском процессе следует обращаться в первую очередь к положениям Закона о прокуратуре, регулирующим полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры в соответствии со статьей 129 Конституции РФ.

[20] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ 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) // «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

Конечно положениями статьи 129 Конституции не ограничивается нормативное влияние Основного закона страны на деятельность прокуратуры.

Так, в частности, прокуратура в своей деятельности должна руководствоваться принципам конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина. Среди данных принципов – принцип равенства всех перед законом и судом, предполагающий, что при защите прав и свобод человека применяется равный правовой масштаб к фактически неравным людям; принцип неотчуждаемости прав и свобод человека, опосредованный естественным, а не волеустановленным характером прав человека; права личности – это не льготы и привилегии, предоставляемые государством, а ее атрибут, что формирует рамки правозащитной деятельности государства, принцип непосредственного действия прав и свобод человека, принцип недопустимости произвольного ограничения прав и свобод человека, принцип недопустимости дискриминации по любым основаниям, принцип гарантированности, принцип защищаемости.

Совокупность конституционных правовых норм о государственном механизме дает убедительное основание для вывода о том, что прокурорская деятельность является существенным и необходимым элементом системы «сдержек и противовесов», механизма, способствующего взаимодействию разделенных ветвей единой государственной власти, эффективным средством обеспечения функций Президента Российской Федерации как главы государства, Правительства Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации и судебной власти.

Часть 3 ст. 1 Закона о прокуратуре, устанавливает, что «прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами (далее - суды), опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов».

Вопросы участия прокурора в гражданском судопроизводстве раскрываются и в некоторых других статьях названного Закона о прокуратуре.

Так, в статье 27 Закона о прокуратуре среди полномочий прокурора, надзирающего за соблюдением прав и свобод человека названо в т.ч. полномочие по обращению в суд (предъявлению или поддержанию иска) когда сам пострадавший, при нарушении его прав и свобод, не может обратиться в суд самостоятельно по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам, либо когда прокурору требуется защитить права значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

Здесь наблюдается некоторое расхождение между ГПК РФ и Законом о прокуратуре: в ГПК РФ речь идет о неопределенном круге лиц, в Законе о прокуратуре – «о значительном числе граждан», а это разные понятия. Приоритет будет отдан положениям ГПК РФ, поскольку это специальный закон, призванный регулировать процессуальные вопросы.

Статья 35 Закона о прокуратуре конкретно посвящена вопросу участия прокурора в рассмотрении дел судами. В ней указано на право прокурора обратиться в суд с заявлением либо вступить в дело на любой его стадии «если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства» в соответствии с процессуальным законодательством. Полномочия прокурора при этом должны определяться процессуальным законодательством.

Статья 36 Закона о прокуратуре регулирует вопросы опротестования судебных постановлений, наделяя прокурора правом принесения протестов на судебные акты, независимо от его участия в процессах по их вынесению и истребования из суда любого дела.

Некоторые федеральные законы содержат указание на право прокурора возбуждать дела в интересах граждан.

Например, статья 29 Закона о профсоюзах устанавливает возможность подачи прокурором заявления о защите прав профсоюзов в суд[21].

Довольно много соответствующих норм в Семейном кодексе РФ. В частности в соответствии со ст. 28 СК РФ, прокурор может подать иск о признании брака недействительным, если брак был заключен в отсутствии добровольного согласия супруга на его заключение от имени такого супруга[22].

Статьей 10 Федерального закона от 18.06.2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» предусмотрено участие прокурора по делам о принудительной госпитализации больных заразными формами туберкулеза, неоднократно нарушающих санитарно - противоэпидемиологический режим, а также умышленно уклоняющихся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза[23].

Случаи обязательного участия прокурора в рассмотрении дел в гражданском судопроизводстве названы в ГПК РФ и иных законодательных актах. Это к примеру, упомянутый выше Федеральный закон от 18.06.2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации».

В ГПК РФ общие положения об участии прокурора в деле закреплены в ст. 45 ГПК РФ. Названная статья определяет возможность обращения прокурора в суд с заявлением в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц и вступления в процесс для дачи заключения по определенным категориям дел.

Правовую основу участия прокурора в гражданском процессе сегодня среди прочего составляют положения Приказа № 475.

---

[21] Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // «Собрание законодательства РФ», 15.01.1996, № 3, ст. 148

[22] Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2019) // «Российская газета», № 17, 27.01.1996.

[23] Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» // «Российская газета», № 118-119, 23.06.2001

Как сказано в этом документе, он принят в целях эффективной реализации органами прокуратуры задач по обеспечению верховенства закона …

В Приказе прописаны основные обязанности прокуроров, обеспечивающих участие в гражданском процессе, как например: участие в рассмотрении судами всех инстанций дел и при пересмотре дел по вновь открывшимся обстоятельствам, возбужденных по искам (заявлениям) прокуроров; обеспечение качественной подготовки и направления в суд заявлений о возмещения ущерба, причиненного государству, в результате преступлений, если в уголовном судопроизводстве соответствующие требования не заявлялись и др.

В целом, как показывает анализ названного Приказа, им упорядочивается в большей степени внутренняя деятельность прокуратуры, связанная с участием прокурора в гражданском судопроизводстве: с кем надлежит взаимодействовать прокурору, поддерживающему в суде поданные заявления, внутри своего ведомства; представители прокуратуры какого уровня должны участвовать в рассмотрении судами дел первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций; какая форма одежды должна быть на прокуроре, участвующем в рассмотрении дел судами и т.д.

Еще одна характерная особенность рассматриваемого Приказа – ориентировать прокуроров на необходимость как можно более качественного выполнения ими своих обязанностей, относящихся к участию в рассмотрении дел судами. На это в частности указывают такие формулировки Приказа, адресованные прокурорам как «…обеспечение качественной подготовки и направления в суд заявлений о возмещении ущерба…», «своевременно реагировать на незаконные и необоснованные судебные постановления…», «взвешенно подходить к выбору таких мер (прим. - по обеспечению иска)...».

Понятие форм участия прокурора в гражданском процессе не вызывает особых дискуссий в науке, чего нельзя сказать о видах форм.

Фундаменталисты в области гражданского процессуального права, такие как М. К. Треушников, В. В. Ярков, О. В. Исаенкова, традиционно выделяют две формы участия прокурора в гражданском процессе, которые обобщенно можно сформулировать следующим образом:

1) обращение в суд с заявлениями, указанными в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ в порядке искового производства, а также по делам, рассматриваемым в порядке особого производства;

2) вступление в процесс для дачи заключения в случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими законами.

Вторая позиция относительно форм участия прокурора в гражданском процессе была отражена в Информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 27 января 2003 г. № 8-15-2003[24]. Там названо три формы участия прокурора в гражданском процессе: обращение с заявлениями (исковыми и прочими); вступление в процесс для дачи заключений; подача представлений, т.е. обжалование судебных актов. Эту позицию на формы участия прокурора в гражданском процессе разделяют О.А.Бахарева, О.А. Фирсова, А.В. Китаев и ряд других авторов.

Логично выделять две формы участия прокурора в гражданском процессе. Участие прокурора в процессе направлено на защиту прав и свобод человека и гражданина. Если путем обращения в суд первой инстанции прокурор не достиг данной цели, он имеет право обжаловать решение во вторую инстанцию для ее достижения. Таким образом, третья форма, которую выделяют ряд ученых, будет входить в первую или во вторую – в зависимости о того, каким путем прокурора реализовывал свои полномочия в гражданском процессе.

В теории сложилось три точки зрения по вопросу процессуального статуса прокурора в гражданском процессе. В соответствии с первой – прокурор – это сторона в деле. Согласно второй позиции прокурор выступает

[24] Информационное письмо Генпрокуратуры РФ от 27.01.2003 № 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант плюс

«процессуальным истцом». Сторонники третьей точки зрения – В.А. Мусин и Н.А. Чечина признают наличие особого статуса прокурора в гражданском процессе. Считаем, что подобного рода дискуссия уже не актуальна, поскольку значительное число объективно разумных доводов, в пользу того, что прокурор – это самостоятельный участник гражданского процесса и его нельзя признать ни стороной по делу, ни истцом (процессуальным истцом), приведено в научной доктрине и опровергнуть их просто нечем[25].

Если рассмотреть ч.1 ст. 45 ГПК РФ буквально, то стоит заметить, что прокурором подаётся заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Но данное требование не учитывается при обращении к нему граждан по спорам 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. Т.е. законодатель намеренно выделяет определенную категорию граждан и сферы материально-правовых отношений, при которых прокурор может обратиться в суд в защиту их интересов. Некоторые правоотношения, таким образом, определяются законодателем как наиболее важные и однозначно гарантируют возможность обращения прокурором с иском в суд.

Если рассматривать в ч.1 ст. 45 ГПК РФ основания «по возрасту» и «недееспособности», то можно понять объективные причины выделения данных критериев и согласиться с законодателем. Вместе с тем, на практике весьма затруднительно определить в каком случае причина будет считаться уважительной, и какие ситуации расценивать как ситуации, когда человек не

[25] Подробнее об этом см. Антропов В.Д., Паутова С.А. Проблемы процессуального положения прокурора в гражданском процессе // В сборнике: Проблемы развития российской правовой системы Сборник материалов XIII Всероссийской научно-практической конференции. 2018. С. 5-9

может сам обращаться в суд, нет критериев, на которые возможно ориентироваться при оценке состояния здоровья гражданина. Оценка уважительности причин, по которым гражданин не смог самостоятельно обратиться в суд, фактически нарушает конституционный принцип гарантированности каждому судебной защиты. Разрешение данной проблемы видится так: для того чтобы исключить препятствия в реализации прокурором предоставленных ему полномочий по защите частных прав и свобод граждан, а с другой стороны, обеспечить баланс сил в процессе на основе необходимости соблюдения принципов равенства и состязательности сторон, в гражданском процессуальном законодательстве нужно закрепить презумпцию уважительности причин обращения прокурора с иском в защиту прав и свобод граждан.

Как указывает В.М. Жуйков, понятия "неопределенный круг лиц", в защиту которого прокурор вправе обратиться в суд в соответствии с ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, и " значительное число граждан", в защиту которого он был вправе обратиться в суд согласно ч. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре не равнозначны. Первое – это всегда индивидуально определенная группа лиц (конкретный трудовой коллектив конкретного предприятия): второе - это группа людей, которую невозможно определить и которая существует абстрактно. Сложно понять кого именно относит законодатель к данным понятиям – отмечает М.А.Зубарева[26]. Известно, что на практике, возникают сложности с трактовкой понятия «неопределённый круг лиц». Трактовка, данная этому термину Верховным судом РФ[27], критикуется в научной литературе[28], предлагаются собственные формулировки термина. Не

[26] Зубарева М.А. Проблемные аспекты участия прокурора в гражданском процессе // В сборнике: Эволюция российского права Материалы XVII Международной научной конференции молодых ученых и студентов. Уральский государственный юридический университет. 2019. С. 375-378.

[27] См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за 4 квартал 2009 г. (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 10 марта 2010 г.). Судебная практика по гражданским делам. П. 7 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010 г. № 5.

[28] Лукьянова, И.Н. Участие прокурора в гражданском деле и правовая определенность в современном российском гражданском процессе [Текст] /И. Н. Лукьянова. // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. - 2012. - № 9. - С. 39 - 46

[28] Токарева, Е.В. Указ. соч. С. 1250

[28] Эрделевский А.М. О неопределенном круге лиц в гражданском процессе // СПС КонсультантПлюс. 2013.

рассматривая подробно данную дискуссию, полагаем, что Верховному Суду РФ целесообразно дать официальное толкование рассматриваемому понятию, с учетом предложенных в научной доктрине формулировок. Например, удачным с позиции автора выглядит определение неопределенного круга лиц, данное в работе А.Эрделевского, «такую множественность участников соответствующих материальных правоотношений, в которой невозможно заранее предвидеть ее поименный состав применительно к любому отдельно взятому моменту времени»[29], как наиболее простую и понятную для правоприменителя.

Правила содержащиеся в ГПК РФ определяют круг дел, по которым прокурор может давать заключение: «Прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении….».

Дела, по которым прокурор вправе давать заключение – это те, в которых существенным образом затрагиваются права граждан, не способных осуществить такую защиту самостоятельно, интересы общества, государства.

Некоторые сложности в науке гражданского процессуального права возникают применительно к оценке сущности заключения прокурора. Так, по мнению Е.Ц. Дугарон, заключение прокурора, как и заключение других государственных органов и органов местного самоуправления, не является доказательством и для суда не обязательно, но требует оценки. При этом автор акцентирует внимание на неясности цели такого не оцениваемого судом заключения[30]. Аналогичного мнения о неотнесении заключения прокурора к числу доказательств придерживается А.Н. Григорьев[31], поскольку сведения о фактах присутствуют лишь в описательной части, а суть заключения содержится в выводах.

---

[29] Эрделевский А.М. О неопределенном круге лиц в гражданском процессе // СПС КонсультантПлюс. 2013.
[30] Дугарон Е.Ц. Проблемы заключения как формы выражения позиции прокурора в гражданском процессе // Законность. 2018. № 4. С. 33, 35.
[31] Григорьев А.Н. Заключения как формы выражения мнений отдельных участников гражданского судопроизводства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 20.

М.К. Треушников, напротив, считает заключение прокурора письменным доказательством, содержащим основанный на законе вывод о том, как следует разрешить спор[32]. По мнению В.В. Яркова, заключение прокурора, будучи одной из форм специальных знаний, представляет собой средство доказывания, и обязанность суда оценить заключение прокурора следует из ст. ст. 196 и 198 ГПК РФ и сложившейся судебной практики[33].

Легальный перечень средств доказывания как предусмотренных процессуальным законом источников получения сведений о входящих в предмет доказывания фактических данных содержится в ч. 1 ст. 55 ГПК РФ. Заключения прокурора среди них не указано. Как разъяснил Верховный Суд РФ, по смыслу ст. ст. 4, 45, 46, 47, 56, 57 ГПК РФ обязанность доказывания лежит на сторонах, третьих лицах, заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, на прокуроре, органах, организациях и гражданах, подавших заявление в защиту иных лиц[34]. Т.к. дающий заключение прокурор не является истцом, ответчиком или третьим лицом, в связи с чем не имеет материальных прав на предмет спора, и с учетом принципов диспозитивности и состязательности гражданского процесса указанный прокурор наделен правом лишь оценить представленные сторонами имеющиеся в деле доказательства без права предъявлять самостоятельно новые доказательства. По изложенным основаниям из расширительного толкования ч. 1 ст. 57 ГПК РФ нельзя прийти к выводу о возможности представления доказательств участвующими в деле лицами, не обладающими материальными правами на предмет спора. К тому же этап дачи заключения прокурором следует непосредственно за исследованием всех доказательств судом. Соответственно заключение прокурора нельзя считать средством доказывания и более верной является позиция тех авторов, которые его таковым не считают, но признают необходимым все же суду

[32] Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Статут, 2014. С. 30.
[33] Гражданский процесс: Учебник / Под ред. В.В. Яркова. М.: Инфотропик Медиа , 2012. С.
[34] Пункт 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 июня 2008 г. № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» // СПС Консультант плюс

оценивать заключение прокурора. Оценивать суд заключение обязан, поскольку в противном случае, оно «превращается в процессуальную имитацию, становясь действием ради действия»[35].

Таким образом, правовую основу участия прокурора в гражданском процессе образуют, главным образом, положения Конституции РФ, ГПК РФ, Закона о прокуратуре, иных федеральных законов, Приказа Генпрокуратуры России, специально посвященного вопросам обеспечения участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве.

Целесообразно выделять две формы участия прокурора в процессе: инициативную (обращение прокурора с иском, с представлением в суд) и вступление прокурора в процесс для дачи заключения. При этом, при анализе инициативной формы, возникают проблемы с трактовкой «уважительных причин», при наличии которых прокурор может обратиться в суд в интересах гражданина и трактовкой «неопределенного круга лиц». Предлагается решение соответствующих проблем. По части заключения прокурора, отмечается, что несмотря на некоторую дискуссионность вопроса, такое заключение следует считать позицией прокурора по делу, которая подлежит судебной оценке, но при этом не является средством доказывания и не лишает суд возможности вынести решение, противоречащее такой позиции.

[35] Дугарон Е.Ц. Указ. соч. С. 88

Глава2. Защита прокурором публичного интереса на стадиях пересмотра судебных постановлений: анализ законодательства и правоприменительной практики

2.1. Участие прокурора при рассмотрении дел в суде апелляционной инстанции

Апелляционное оспаривание неправосудных судебных постановлений по гражданским делам является одной из важнейших задач прокуроров, обеспечивающих участие в гражданском процессе.

В соответствии с п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.06.2012 № 13 "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции"[36] правом апелляционного обжалования решений суда первой инстанции в соответствии с частью 2 статьи 320 ГПК РФ обладают стороны и другие лица, участвующие в деле, а правом принесения апелляционного представления - участвующий в деле прокурор.

По смыслу положений статей 34, 35 и 45 ГПК РФ, прокурором, участвующим в деле, является прокурор, который обратился в суд первой инстанции с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других

[36] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.06.2012 № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции» // «Российская газета», № 147, 29.06.2012,

лиц или вступил в процесс для дачи заключения по делам, по которым его участие предусмотрено ГПК РФ и другими федеральными законами.

Соответственно, если представление, апелляционное представление подает прокурор, который не участвовал ранее в деле, т.е. не вступал в процесс для дачи заключения, не инициировал процесс – такое апелляционное представление подлежит возвращению.

В практике встречаются случаи, когда пересмотр судебного постановления в апелляционном порядке инициировало неуполномоченное лицо органов прокуратуры.

Так было в следующем деле: возвращая апелляционное представление помощника прокурора Брянского района Канищева Д.А. на определение судьи от 14 августа 2013 года, которым исковое заявление прокурора Брянского района оставлено без движения, суд первой инстанции руководствовался ч.2 ст.320 ГПК РФ и пришел к выводу о том, что в соответствии с действующим законодательством помощнику прокурора Брянского района Канищеву Д.А. не принадлежит право принесения апелляционного представления на определение судьи.

При этом суд исходил из того, что апелляционное представление до принятия иска к производству суда, а значит и до вступления представителя прокуратуры в процесс, должно быть подписано самим прокурором, что соответствует положениям ч.3 ст.322 ГПК РФ.

Судебная коллегия согласилась с выводами суда нижестоящей инстанции и сославшись на вышеуказанные нормы права, сделала вывод о законности определения суда первой инстанции. Дополнительно судебная коллегия указала следующее: доводы апелляционного представления о том, что помощник прокурора Канищев Д.А. апелляционное представление подписал по представленной суду доверенности, согласно которой полномочия прокурора района по обжалованию судебных постановлений были переданы помощнику прокурора, не участвующему в деле, судебная коллегия считает незаконными в силу вышеназванного законодательства.

Часть 3 ст.322 ГПК РФ прямо предусматривает подписание апелляционного представления прокурором (прокурор, обратившийся в суд с исковыми требованиями, прокурор, участвующий в деле). Передача полномочий прокурора - помощнику прокурора на обжалование судебных постановлений по доверенности (в т.ч., по подписанию апелляционного представления), действующим законодательством не предусмотрена[37].

Таким образом, несоблюдение в данном случае процессуальных норм представителями надзорного ведомства, выразившееся в том, что помощник прокурора подписал апелляционное представление на определение судьи, тогда как по закону его должен был подписать прокурор; выразившееся в делегировании подписания апелляционного представления по доверенности помощнику прокурора, чего закон в принципе не предусматривает – все это послужило основанием для возврата апелляционного представления в органы прокуратуры.

Прокурор до начала рассмотрения дела по существу вправе подать письменный отказ от апелляционного представления. В этом случае производство по соответствующему апелляционному представлению прекращается. Анализ правоприменительной практики показывает, что прокуроры пользуются этим своим правом довольно часто.

Так, решением Дзержинского районного суда г. Нижнего Тагила от 30.01.2015 прокурору в удовлетворении иска, заявленного в интересах (/ /)1, отказано.

В апелляционном представлении на указанное решение суда ставился вопрос об отмене решения суда

Определением судьи Свердловского областного суда от (/ /) судебное заседание по рассмотрению апелляционного представления прокурора назначено на 19.05.2015, все участники процесса извещены надлежащим образом.

[37] Апелляционное определение № 33-390/2014 от 28 января 2014 г. по делу № 33-390/2014 Брянский областной суд (Брянская область) – Гражданское https://sudact.ru/regular/doc/rDjnihDSFBW1/

Накануне судебного заседания поступило заявление прокурора об отзыве апелляционного представления на решение Дзержинского районного суда г. Нижнего Тагила от 30.01.2015, которое считает законным и обоснованным, в связи с чем просит прекратить апелляционное производства на основании ст. 326 ГПК РФ ввиду отзыва апелляционного представления.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель ответчика (/ /)» - адвокат (/ /)4 не возражал против рассмотрения данного заявления прокурора и его удовлетворения, поскольку (/ /)1,….

Учитывая, что другими лицами, участвующими в деле, решение суда не обжаловано, судебная коллегия считает возможным принять отказ прокурора Дзержинского района города Нижнего Тагила Свердловской области от апелляционного представления на решение Дзержинского районного суда г. Нижнего Тагила от 30.01.2015[38].

Таким образом, отказ от апелляционного представления не влечет автоматическое прекращение судом возбужденного по апелляционному представлению дела. Суд выясняет мнение другой стороны относительно отказа от прокурора от апелляционного представления, и только затем, с учетом этого мнения и со ссылкой на нормы права (ст. 326 ГПК РФ) уже делает вывод о возможности или невозможности в каждом конкретном случае прекращения производства по делу. Обратим внимание, что закон не обязывает прокурора мотивировать отказ от апелляционного представления, а суд рассматривать, вникать в причины отказа. В вышеуказанном деле, прокурор просто указал в отзыве, что считает обжалуемое решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

При пропуске срока на подачу апелляционного представления прокурор вправе ходатайствовать о его восстановлении (ст. 112 ГПК РФ). При этом причины пропуска должны быть уважительными. В законе нет перечня уважительных причин пропуска сроков на подачу апелляционных

[38] Апелляционное определение № 33-7057/2015 от 19 мая 2015 г. по делу № 33-7057/2015 Свердловский областной суд (Свердловская область) – Гражданское https://sudact.ru/regular/doc/g1HnbiRjvqgs/

представлений. Как показывает анализ правоприменительной практики, при решении такого рода вопросов суд иногда ориентируется на п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.06.2012 № 13 "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции"[39]. Следует отметить, что при принятии решения судом об уважительности причин пропуска срока на обжалование судебного постановления, прокурор каких-то привилегий по сравнению с другими лицами, участвующими в деле, не имеет. Наоборот даже, на практике, временная нетрудоспособность, загруженность прокурора, командировка и т.п. не рассматриваются судами как уважительная причина для пропуска срока на подачу апелляционного представления.

Приведем пример из судебной практики: Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда… рассмотрела гражданское дело по представлению прокурора… на определение Савеловского районного суда г. Москвы от 06 июня 2017 года, которым постановлено: отказать в восстановлении срока на подачу апелляционного представления. Судебная коллегия нашла верным отказ в восстановлении сроков. Дело в том, что «прокурор принимал участие в судебном заседании при вынесении решения суда, которое было получено сторонами 26.06.2017 г., тем самым у него имелась возможность подать представление в срок, предусмотренный действующим законодательством, однако апелляционное представление поступило в суд только 27.09.2017 г., то есть за пределами срока обжалования.

… ввиду присутствуя прокурора на заседании суда первой инстанции по данному делу, обязанность по направлению прокурору копии судебного акта исходя из положений ст. 214 ГПК РФ у суда отсутствовала, прокурор не

[39] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.06.2012 № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции» // «Российская газета», № 147, 29.06.2012,

был лишен возможности самостоятельно получить копию мотивированного решения суда в установленные законом сроки.»[40].

В то же время суд признал уважительной следующую причину для восстановления срока на апелляционное обжалование: «при этом в ходатайстве о восстановлении срока на его подачу указано, что копии дополнительного решения суда от 09.10.2018, а также определений суда от 30.10.2018 об оставлении представления без движения и от 10.12.2018 о его возвращении в прокуратуру не поступали….

Материалы дела не содержат документального подтверждения получения прокурором копий судебных актов, о которых он указывает в заявлении о восстановлении срока на подачу апелляционного представления»[41].

Т.е. в первом случае, прокурор был на судебном заседании, когда вынесли решение, а то обстоятельство, что решение ему не выслали и поэтому прокурор пропустил срок обжалования – суд не счет уважительной причиной для пропуска срока на обжалование; во втором случае – в прокуратуру не поступили дополнительные решения, которые затем обжаловались и определение суда об оставлении без движения представления прокурора – на этом основании суд счел возможным восстановить срок для подачи жалобы.

На практике, в качестве уважительной причины пропуска срока на подачу апелляционной жалобы, чаще всего выступают несоблюдение судом установленного законом срока, на который может быть отложено составление мотивированного решения суда, если такое нарушение привело к невозможности подготовки и подачи мотивированного апелляционного представления в установленный для этого срок; несвоевременное предоставление судом возможности ознакомления с материалами дела.

---

[40] Апелляционное определение Московского городского суда от 30.10.2017 по делу № 33-45162/2017 // СПС Консультант плюс

[41] Апелляционное определение Московского городского суда от 12.04.2019 по делу № 33-15633/2019 // СПС Консультант плюс

Указывая на такого рода причины в своем ходатайстве, прокурор должен их существование обосновать соответствующими документами. Например, он должен приложить копию ходатайства, которое он направлял для предоставления возможности для ознакомления с материалами дела и которое не было удовлетворено судом в срок.

Апелляционное представление прокурора должно соответствовать требованиям, указанным в ст. 322 ГПК РФ. Наибольшую трудность для прокурора при этом может составить указание в апелляционном представлении обоснования отмены решения суда первой инстанции. Чтобы его сформулировать прокурору требуется провести тщательный анализ всех материалов дела, текста принятого судебного решения, соответствующих законодательных норм. Так, по одному из сложных дел, где прокурор пытался добиться понуждения ответчика получить документы для ввода объекта капитального строительства в эксплуатацию, запрете эксплуатации, но ему в иске было отказано, в обоснование своего апелляционного представления он указал следующее: «судом не учтено, что ответчики эксплуатируют принадлежащие им помещения в отсутствие разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, что создает угрозу для жизни и здоровья неопределенного круга лиц; суд неправомерно пришел к выводу об отсутствии технической возможности отключения части здания, введенной в эксплуатацию от части здания, не введенной в эксплуатацию; судом не учтено, что Прокурором Ленинского района г. Екатеринбурга не заявлялись требования об отключении технических ресурсов пользования (водоотведения, газоснабжения, электроснабжения); судом не учтено, что для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию не требуется объединение всех собственников помещений, расположенных в спорном объекте (жилых введенных в эксплуатацию и нежилых не введенных в эксплуатацию); судом не учтено, что собственники помещений, расположенных в части здания не введенной в эксплуатацию с 2009 года, бездействуют и не предпринимают меры для ввода части здания в

эксплуатацию; судом не истребовалась и не исследовалась строительная документация от 2008 - 2010 года, заключение по документации получено не было; судом не учтено, что по результатам выездной проверки установлены нарушения требований пожарной безопасности, однако, в связи с тем, что здание не введено в эксплуатацию отсутствует возможность привлечения виновных лиц к административной ответственности; суд не предоставил истцу возможность представить все доказательства, подтверждающие заявленные исковые требования; к участию в деле привлечено более 200 ответчиков, однако дело рассмотрено за два судебных заседания; не все ответчики надлежащим образом извещены о месте и времени проведения судебного заседания, поскольку исковые материалы по просьбе суда были направлены ответчиком прокуратурой Ленинского района г. Екатеринбурга, однако не все ответчики получили направленную в их адрес корреспонденцию; судом неправомерно отказано в удовлетворении ходатайства об отложении судебного заседания для предоставления дополнительных доказательств; суд не предоставил истцу возможность представить надзорное производство, в котором содержится вся документация в отношении объекта незавершенного строительства, расположенного по адресу: <...>; представитель истца не имел возможности уточнить исковые требования, представить дополнительные пояснения»[42].

Таким образом, в этом конкретном случае для обоснования доводов апелляционного представления, т.е. в обоснование того, почему обжалуемое им решение является незаконным (необоснованным), прокурор указывает на то, что не было учтено судом при вынесении судебного решения, какие конкретно обстоятельства не были учтены, хотя последние должны были быть учтены; на неправомерность отдельных выводов суда по делу; на не исследование судом отдельных доказательств по делу, необходимых для вынесения законного и обоснованного судебного решения; на короткие

[42] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 11.05.2018 по делу № 33-7637/2018 // СПС Консультант плюс

сроки рассмотрения дела; на отдельные процессуальные нарушения (не надлежащее извещение ответчиков). Все подобного рода доводы вполне пригодны для того чтобы выступать в качестве обоснования отмены судебного решения согласно апелляционного представления, но при условии, если такие доводы чем-то подкреплены (ссылками на материалы дела и т.д.).

Прокурор обязан выявить и указать в своем апелляционном представлении на конкретные нарушения норм материального, процессуального права, которые допущены при первичном рассмотрении дела. Апелляционное представление не может исчерпываться приведением правовой позиции прокурора по существу спора, включать исключительно оценку прокурором собранных им по делу доказательств.

Лучше всего если прокурор все доводы, по каким он считает решение суда подлежащим отмене, включит в апелляционное представление, аргументированно их изложив и сделав ссылки на материалы дела. Прокурор должен учитывать то обстоятельство, что при рассмотрении апелляционного представления суд главным образом ограничится рассмотрением его по тем доводам, которые прокурор изложил в апелляционном представлении.

Прокурор в обязательном порядке указывает в представлении о том, предлагает ли он принять новое решение по делу или, к примеру, изменить обжалуемое решение и т.д. в соответствии с теми полномочиями, которые предоставлены законом суду апелляционной инстанции.

Безусловно, при подаче апелляционного представления представитель прокурорского ведомства обязан соблюдать все требуемые процессуальные нормы, что на практике бывает далеко не всегда. Так, определением Никулинского районного суда адрес от дата апелляционное представление Пресненского межрайонного прокурора адрес было возвращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 324 ГПК РФ по причине пропуска срока для подачи такого представления в отсутствие заявления о восстановлении

процессуального срока на подачу представления. Прокуратура обжаловала данное определение, но вновь получила отказ[43].

Непосредственно при рассмотрении дела в суде апелляционной инстанции прокурор вправе предоставлять доказательства («Судебная коллегия считает, что представленные прокурором доказательства соответствуют требованиям ст. ст. 59, 60 ГПК РФ, и ответчиком в порядке ст. 56 ГПК РФ не опровергнуты. Из изложенного следует, что прокурором подтвержден факт неудовлетворительного состояния автомобильной дороги «Кытманово - Тяхта - Мишиха - Врублевский».»[44]), выдвигать любые доводы по делу («Доводы прокурора о том, что обеспечение защиты населения по финансированию является обязательством муниципального образования, не опровергают выводов суда.»)[45], заявлять ходатайства (например, об отзыве апелляционного представления и прекращении апелляционного производства) и т.д.

В случае если рассматривается апелляционная жалоба по делу, в котором принимал участие прокурор, последний готовит возражения на апелляционную жалобу. В возражениях прокурору целесообразно указать в чем именно заключается несостоятельность доводов подателя апелляционной жалобы со ссылкой на конкретные материалы дела которыми тот или иной довод опровергается, и предложить суду оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционную жалобу без удовлетворения или другой вариант в соответствии с полномочиями апелляционной инстанции согласно ГПК РФ.

Итак, соблюдение прокурором всех процессуальных норм является ключевым моментом при апелляционном оспаривании прокурором судебных решений. Анализ правоприменительной практики позволяет обратить

---

[43] Апелляционное определение Московского городского суда от 20.04.2018 по делу № 33-17594/2018 // СПС Консультант плюс

[44] Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 18.11.2015 по делу № 33-10896/2015 // СПС Консультант плюс

[45] Апелляционное определение Белгородского областного суда от 14.01.2014 по делу № 33-4483/18 // СПС Консультант плюс

внимание на то, что сегодня прокуроры иногда без уважительных причин требуют восстановления срока на апелляционное обжалование; подают апелляционные представления, не соответствующие требованиям ГПК РФ по содержанию и перечню прилагаемых документов; отзывают поданные ими же апелляционные представления ссылаясь на законность вынесенного решения. Основная трудность прокуроров при апелляционном обжаловании судебных актов, впрочем, как и при других видах обжалования, зачастую состоит в правильном выявлении и обосновании причин, по которым обжалуемое решение подлежит отмене. Здесь по сути прокурору приходится «состязаться» с самими судьями – профессиональными, а порой и самыми лучшими правотолкователями и правоприменителями.

2.2. Участие прокурора при пересмотре судебных решений в кассационном порядке, порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам с участием прокурора

Гражданским процессуальным законодательством прокурору как лицу, участвующему в деле, предоставлено право на обжалование судебных постановлений (ч. 1 ст. 34 ГПК РФ). Данное право прокурор реализует посредством принесения по основаниям и в порядке, установленном законодательством в т.ч. кассационных, надзорных представлений и представлений о пересмотре дела по вновь открывшимся или новым обстоятельствам, если он ранее участвовал в деле, или должен был в нем участвовать, но не был привлечен к участию судом.

Основные моменты, относящиеся к участию прокурора в рассмотрения дел в суде кассационной инстанции, касаются следующего:

- прокурор вправе подать кассационное представление на вступивший в законную силу судебный акт если прошло не более шести месяцев со дня вступления судебного акта в законную силу и прокурор воспользовался всеми иными способами обжалования судебного акта;

- соответствующие должностные лица прокуратуры вправе обращаться с кассационным представлением в суд. Так, Генеральный прокурор РФ, его заместители могут подать кассационное представление в любой суд кассационной инстанции. Прокурор субъекта РФ вправе подать кассационное представление в президиум соответствующего суда субъекта Федерации; прокурор военного округа (флота) - в президиум окружного (флотского) военного суда.

Кассационное представление может быть подано прокурором в интересах лиц, которые не были привлечены к участию в деле, но права и обязанности которых затрагиваются вынесенным судебным актом[46]. На данной позиции стоит и Верховный Суд РФ (Постановления Пленума от 19.06.2015 № 13, от 11.12.2012 № 29, от 11.12.2012 № 31, от 29.09.2015 № 5)

Прокурор в ходе проведения прокурорской проверки может обнаружить, что судебным актом разрешен вопрос о правах и обязанностях либо им нарушены права и законные интересы публично-правового образования или неограниченного круга лиц, а уполномоченные органы судом к участию в деле не привлекались либо не обеспечили должной защиты указанных интересов в силу иных причин, тогда прокурор вправе инициировать пересмотр судебного постановления – отмечают специалисты[47].

- при подаче представления следует учитывать указания ГПК РФ относительно суда (его структурной единицы) в который должно быть подано представление;

- прокурором обязательно должны быть исчерпаны иные способы обжалования судебного акта, перед тем как обратиться в суд с кассационным представлением. Есть разъяснения высшей судебной инстанции, что в этом случае речь идет об апелляционном обжаловании судебного постановления,

---

[46] Васильчикова Н.А. Защита прокурором публичных интересов в гражданском процессе Криминалистъ. 2016. № 2 (19). С. 86-90.

[47] Юдина М. В. Комментарий отдельных постановлений Пленума Верховного Суда РФ за 2012 г. // Законность. 2013. № 7. С. 28

по результатам которого дело рассмотрено по существу и имеется соответствующее апелляционное определение[48];

- по своему содержанию кассационное представление не полностью схоже с апелляционным, т.к. кассационная инстанция наделена полномочиям отменять вступившие в законную силу судебные постановления только при условии, что суды нижестоящих инстанций существенно нарушили процессуальные и (или) материальные нормы права и это повлияло на исход дела и теперь без пересмотра судебного решения невозможны восстановление и защита нарушенных прав. Значит прокурор обязан указать в представлении в чем он видит именно существенное нарушение судами материальных и процессуальных норм, на чем основываются его доводы (ссылка на материалы дела и т.п.);

- прокурор наделен полномочием принимать участие в судебном заседании по рассмотрению судом его кассационного представления, для чего в частности суд высылает прокурору определение о передаче его представления на рассмотрение суда с указанием конкретного места и времени проведения судебного заседания;

- прокурор, участвующий в судебном заседании по рассмотрению кассационного представления, вправе давать объяснения по делу, при этом такие объяснения он дает первым (если он подавал кассационное представление).

С учетом указанных выше ограничений, прокурору, который желает добиться отмены в кассационном порядке незаконного (необоснованного), по его мнению, судебного акта, следует стремится к тому, чтобы с максимальной полнотой, логичностью и ясностью изложить свои доводы, почему судебный акт подлежит отмене, в частности привести сведения о существенном нарушении материальных и процессуальных норм судом первой (апелляционной) инстанции. В последующем прокурору следует на

[48] Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11.12.2012 № 29 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» // СПС Консультант плюс

качественно высоком уровне поддержать изложенные в кассационном представлении доводы в т.ч. путем дачи объяснений суду в судебном заседании.

Можно привести показательный пример, когда прокурор правильно отреагировал на вступившее в законную силу необоснованное и незаконное судебное решение путем его кассационного обжалования и при этом представление прокурора было рассмотрено судом и по нему принято положительное решение.

Прокурор … в защиту интересов Российской Федерации обратился в суд с исковым заявлением о признании имущества бесхозяйным, его обращении в собственность государства.

В ходе прокурорской проверки уголовных дел были выявлены бесхозяйные автомобили. Все автомобили на основании постановлений дознавателя признаны вещественными доказательствами по уголовным делам, приобщены к материалам уголовных дел. В связи с истечением установленного срока расследования уголовные дела прекращены. За время предварительного расследования прав на автомобили никто не заявлял, владельцы не установлены.

Прокурор просил суд признать бесхозяйными и обратить в собственность государства указанные автомобили …

Первая и апелляционная инстанция отказали в удовлетворении требований прокуратуры.

Прокуратура ссылалась в представлении на существенные нарушения норм материального и процессуального права при рассмотрении дела судами нижестоящих инстанций.

Суд кассационной инстанции согласился с доводами прокурора. Так, отказывая в удовлетворении требований прокурора о признании бесхозяйными и обращении в собственность государства автомобилей «ВАЗ-21150» и «ВАЗ -21093», суды исходили из факта их принудительного изъятия у собственников в ходе производства по уголовным делам. Суд

апелляционной инстанции указал на отсутствие в законе ограничений оборотосопособности (запрещение сделок) в отношении автомобилей с «перебитыми» номерами.

Однако такие выводы судов (прим. – по мнению кассационной инстанции и прокурора) противоречили нормам материального права (положениям ст. 8, 454, 455, 129 ГК РФ) и обстоятельствам дела. На основании вышеназванных правовых норм у судов нижестоящих инстанций не было оснований считать, что у автомобилей имелись законные владельцы из владения которых автомобили выбыли принудительно. А это значит, что суды обязаны были рассмотреть доводы прокурора о том, что такие автомобили как не имеющие законного владельца могли быть признаны бесхозяйным, но суды не сделали этого и это следует считать существенным нарушением норм материального права. Мало того, суды нарушили еще и процессуальные нормы: рассмотрели в особом порядке дело, по которому имелся спор о праве.

В итоге кассационное представление прокурора было удовлетворено, интересы Российской Федерации справедливо защищены при чем именно в кассационном порядке, дело передано на новое рассмотрение суда.

В статье 391.1 ГПК РФ обозначены судебные акты, которые прокуратура вправе обжаловать в надзорном порядке.

Судебные акты, вынесенные районными судами, прокуратура вправе обжаловать в порядке надзора, только в случае, если она их уже ранее обжаловала в апелляционную и кассационную судебную инстанции, при этом представления рассмотрены и по ним приняты решения.

Надзорное представление направляется прокурором в Президиум Верховного Суда РФ. В статье 391.3 ГПК РФ перечисляются требования, которым должно соответствовать надзорное представление.

Надзорное представление должно формулироваться с учетом положений ст. 391.9 ГПК РФ, которая содержит весьма ограниченный перечень оснований для отмены судебного акта в надзорном порядке. Так, в

надзорном порядке судебный акт может быть отменен лишь в случаях, когда таким актом нарушаются конституционные права и свободы человека, либо нарушаются права и свободы человека, гарантированные ему международными актами; когда нарушаются права и законные интересы неопределенного круга лиц либо другие публичные интересы; когда нарушено единообразие в толковании и применении судами правовых норм.

Представители надзорного ведомства наделены полномочиями по участию в рассмотрении судом надзорных представлений. Суд извещает прокуратуру о времени и месте рассмотрения надзорного представления. В законе прямо оговорено, что в случае, если прокурор является лицом, участвующим в рассмотрении дела, в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации принимает участие Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель.

В судебном заседании, прокурор дает объяснения по существу поданного им надзорного представления.

На сегодняшний день не сложилась судебная практика в части касающейся подачи прокуратурой надзорных представлений.

Судебные постановления могут быть пересмотрены в виду выявления новых или вновь открывшихся обстоятельств. Инициировать такой пересмотр вправе прокурор, если он ранее принимал участие в рассмотрении этого дела. Как и в случаях апелляционного, кассационного и надзорного опротестования судебных актов, подача представления о пересмотре дела по новым или вновь возникшим обстоятельствах не зависит от того, принимал ли прокурор фактически участие в рассмотрении дела ранее, главное что он вправе был участвовать в его рассмотрении[49].

Представитель надзорного ведомства может обратиться в суд с соответствующим представлением в т.ч. тогда, когда лица, в чьих интересах

[49] См.: Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 31 «О применении норм гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 2.

он обращается не участвовали в рассмотрении дела, но судебным постановлением был разрешен вопрос об их правах и обязанностях[50]. Право прокурора на подачу представления в таком случае должно быть обосновано по правилам ч. 1 ст. 45 ГПК РФ[51].

Интерес по вопросу обращения прокурора в суд для пересмотра дела в порядке, установленном главой 42 ГПК РФ, представляет следующее судебное дело, рассмотренное Московским городским судом. 30 сентября 2011 года Усвятцев С.В. обратился в Измайловский районный суд г. Москвы с заявлением об обязании прокурора подать представление о пересмотре решения Измайловского районного суда г. Москвы от 2 сентября 2009 года в порядке главы 25 ГПК РФ. Суд, изучив соответствующие нормы права, пришел к выводу, что прокурор не обязан подавать представление, а закон не допускает возможности лица, участвующего в деле, требовать от прокурора, чтобы он подал соответствующее представление. Анализ соответствующих положений Закона о прокуратуре и ГПК РФ, по мнению суда, ясно свидетельствует о том, что прокурор лишь вправе, но никак не обязан обращаться в суд для пересмотра судебных актов в связи с появлением новых или вновь открывшихся обстоятельств по делу[52].

В этой связи, диспозитивным является и право прокурора отказаться от поданного им представления о пересмотре дела.

При подаче представления о пересмотре дела, прокурор обязан учитывать допустимые сроки его подачи, а именно – три месяца со дня, когда прокурору стало известно о наличии новых или вновь открывшихся обстоятельств. Пояснения относительно того как исчислять названный процессуальный срок содержит Постановление № 31 (пункт 5)[53].

---

[50] Там же.

[51] Там же.

[52] Апелляционное определение СК по гражданским делам Московского городского суда от 20 апреля 2012 г. № 11-507: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/57748122/#ixzz6EcbBHcHq

[53] Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 31 «О применении норм гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 2.

Гражданское процессуальное законодательство не называет конкретных требований, предъявляемых к представлению прокурора о пересмотре дела, однако очевидно, что если такое представление не будет содержать всей необходимой информации для пересмотра дела, то вряд ли суд рассмотрит такое представление или вынесет по нему желаемое для прокурора решение. По логике вещей, представление прокурора в таких случаях должно содержать в обязательном порядке указание на сами новые или вновь открывшиеся обстоятельства, доказательства того, что действительно такие новые или вновь открывшиеся обстоятельства выявлены прокурором (существуют), требование в связи с этим пересмотреть ранее вынесенное судебное постановление, сведения о соблюдении трехмесячного срока на подачу представления.

Прокурор прилагает к представлению о пересмотре копии ранее вынесенных по делу судебных постановлений.

В статье 392 ГПК РФ законодатель называет обстоятельства, которые могут быть признаны новыми или вновь открывшимися. Однако такие обстоятельства по существу являются весьма сложной юридической категорией и далеко не всегда прокурор может правильно в тех или иных обстоятельствах распознать их как новые или вновь открывшиеся. Если прокурор считает, что дело следует пересмотреть в связи с тем, что выявились «существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю», ему следует в представлении указать на наличие одновременно нескольких признаков вновь открывшихся обстоятельств, предусмотренных п. 1 ч. 3 ст.392 ГПК РФ.

Обратимся к судебной практике. В Кемеровской области гражданин по иску администрации был выселен из жилого помещения. Прокурор обратился с представлением о пересмотре дела в виду вновь открывшихся обстоятельств. Суд первой инстанции пришел к выводу, что обращение Б. в суд с иском о признании Шкурлатовских А.Н. утратившим право пользования комнатой … имело существенное значение при разрешении дела

о выселении Шкурлатовских А.Н. из жилого помещения по…, если бы суду было известно об этом обращении, решение бы было вынесено иное (на этом же настаивал и прокурор в своем представлении). Однако судебная коллегия этот вывод суда сочла основанным на неправильном применении норм процессуального права. В итоге судебная коллегия пришла прямо к противоположному выводу: обращение в суд Б. о признании Шкурлатовских А.Н. о признании утратившим права пользования жилым помещением по ул. … не является существенным обстоятельством по делу о выселении Шкурлатовских А.Н. из жилого помещения по ул…., поскольку не влияет на права Шкуратовских на пользование жилым помещением по ул…[54]

Этот пример из судебной практики еще раз доказывает, что категория новых, вновь открывшихся обстоятельств является довольно сложной и со стороны прокуратуры здесь тоже допускаются ошибки в определении того, какие обстоятельства являются новыми, вновь открывшимися.

В основном, как показывает практика, прокуратура чаще всего обращается в суд с представлением о пересмотре судебных постановлений на основании п. 1 ч. 3 ст.392 ГПК РФ, но имеются и случаи пересмотра судами дел по иным основаниям.

В качестве примера, когда прокурором был правильно инициирован процесс пересмотра дела и прокурор добился отмены решения суда в виду возникших новых обстоятельств, можно привести следующее дело:

Б. обратился в суд с исковым заявлением к ответчику Вяхову А.В. о признании прекратившим право пользования жилым помещением и выселении. Суд удовлетворил иск. Прокурор города Тобольска, действуя в интересах Вяхова А.В., в порядке ч.3 ст.45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, 24 марта 2017 года обратился в суд с представлением о пересмотре решения Тобольского городского суда

[54] Апелляционное определение № 33-1441/2013 от 5 февраля 2013 г. по делу № 33-1441/2013 Кемеровский областной суд (Кемеровская область) - // https://sudact.ru/regular/doc/r9uEC2Ua42LO/?regular-txt=прокурор+обратился+в+суд+с+представление+о+пересмотре+дела+по+вновь+открывшимся+ГПК&regular-case_doc=&regular-lawchunkinfo=&regular-date_from=&regular-date_to=&regular-workflow_stage=&regular-area=&regular-court=&regular-judge=&_=1582317873702&snippet_pos=1996#snippet

Тюменской области от 29 марта 2016 года по новым обстоятельствам, указывая, что решением Тобольского городского суда от 18 октября 2016 года, оставленным в указанной части без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Тюменского областного суда от 30 января 2017 года - свидетельство о праве на наследство по завещанию, выданное нотариусом нотариального округа города Тобольска Г.. от <.....> 2015 года признано недействительным. Кроме того за Вяховым А.В. признано право собственности на 1/2 долю в квартире расположенной по адресу: Тюменская область, город Тобольск, микрорайон <.....>. Прокурор полагал, что решение Тобольского городского суда от 29 марта 2016 года подлежит пересмотру по новым обстоятельствам в соответствии с п.1 ч.4 ст.392 ГПК РФ в связи признанием недействительным свидетельства о праве на наследство по завещанию, выданного нотариусом нотариального округа города Тобольска Г.. от <.....> 2015 года, послужившего основанием для принятия указанного решения, т.е. в связи с отменой постановления государственного органа. Суд согласился с прокурором и постановил прежнее решение отменить и дело направить в городской суд для нового рассмотрения по существу[55].

Независимо от того прокурор или другое лицо инициировало пересмотр судебного постановления по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, прокурор вправе участвовать в судебном заседании. При участии в судебном заседании прокурор поддерживает свое представление, либо высказывается относительно поданного другим лицом заявления о пересмотре дела. В последнем случае прокурору целесообразно, основываясь на положениях закона, указать, действительно ли имеют место новые или вновь открывшиеся обстоятельства с учетом представленных суду заявителем доказательств, подтверждающих их существование, каким должно быть по мнению прокурора решение суда в связи с этими

[55] Определение № 33-3593/2017 от 19 июня 2017 г. по делу № 33-3593/2017 // https://sudact.ru/regular/doc/qxj8phYtdDZx/

обстоятельствами. Т.е. прокурор высказывается относительно обоснованности заявления, поданного другим лицом, участвующим в деле.

Итак, законодатель допускает обращение прокурора в суд кассационной, надзорной инстанции, и для пересмотра дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. При этом прокурору надлежит правильно определить и указать в соответствующем представлении основания для пересмотра: существенные нарушения норм материального/процессуального права, повлиявшие на исход дела (кассация); допущенные конкретные нарушения прав лица, гарантированных ему на уровне Конституции РФ и международных актов; нарушения прав неопределенного круга лиц или иных публичных интересов; нарушения единообразия в толковании и применении судами норм права (надзор); выявленные прокурором новые или вновь открывшиеся обстоятельства, соответствующие признакам таких обстоятельств, указанных в законе. Во всех вышеуказанных случаях, прокурор именно вправе, а не обязан инициировать подачу соответствующего представления, а также он полномочен принимать участие в судебных заседаниях и давать свои объяснения по делу.

Как показал анализ правоприменительной практики, прокурорам требуется особое внимание уделять правильному определению того, какие обстоятельства следует относить к новым или вновь открывшимся, поскольку последние являются сложной юридической категорией и нередко суду и прокуратуре не удается правильно квалифицировать те или иные выявленные обстоятельства как новые или вновь открывшиеся.

Глава 3. Модернизация законодательства и правоприменительной практики по участию прокурора в рассмотрении судами гражданских дел

3.1. Недостатки действующего законодательства и правоприменительной практики в части участия прокурора в рассмотрении гражданских дел судами

Первая группа проблем связана с правом подачи прокурором исковых заявлений.

Так, в ч. 1 статьи 45 ГПК РФ говорится об «уважительных причинах», существование которых не позволяет лицу самому обратиться в суд.

Практика свидетельствует, что под ними часто понимаются обстоятельства, при которых гражданин сам не может защищать свои права и законные интересы. Это должно быть мотивированно и подтверждено прокурором на основании соответствующих доказательств. Таковыми признаются: выписки из истории болезни, справки об удалённости места нахождения судов от места жительства (очень актуально для Красноярского края, Республики Якутия, Магаданской области, Ханты-Мансийского автономного округа и проч.), справка о затруднительном материальном положении, справка о длительном неполучении заработной платы, справка об инвалидности и др. Проблемы возникают тогда, когда судьи игнорируют указанные прокурором обстоятельства и отказывают в принятии искового заявления (по п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ). Например, судья отказывает в приёме

искового заявления при наличии факта нахождения на иждивении истца несовершеннолетних детей, одновременно семья находится в тяжёлом материальном положении.

Есть мнение, что оценка уважительности причин, по которым гражданин не смог самостоятельно обратиться в суд, фактически нарушает конституционный принцип гарантированности каждому судебной защиты.

Для решения проблемы возможно унифицировать подход к пониманию уважительных причин с целью единообразной судебной практики или (еще вариант) ввести презумпцию уважительности причин, в тех случаях, когда прокурор обращается в суд в защиту прав другого гражданина. Второй вариант видится более предпочтительным: нет сомнений в том, что прокуратура не будет без нужды защищать интересы граждан и подавать в суд иски за тех кто сам может себя защитить; это избавит суды от необходимости каждый раз оценивать уважительность причин, т.е. от лишних действий, причем в условиях когда не ясны критерии для суда такой оценки.

Согласно положениям ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор имеет право предъявить в суд иск в защиту прав неопределенного круга лиц. Но на практике сохраняется сложность в характеристики понятия «неопределенный круг лиц». Так, например, Судебная коллегия по гражданским делам суда Еврейской автономной области постановила отменить Определение Смидовичского районного суда от 02 марта 2012 об оставлении искового заявление прокурора Смидовичского района без движения. Суд установил, что прокурор Смидовичского района обратился в суд в интересах неопределённого круга лиц к администрации муниципального образования и индивидуальному предпринимателю Р. о понуждении обеспечить подачу горячей воды жителям дома, соответствующей по качеству санитарно-эпидемиологическим нормам и правилам. Суд своим определением оставил исковое заявление без движения, мотивировав это тем, что прокурор не указал, в интересах каких лиц он обратился. Судебная коллегия Определение

отменила, указав, что круг лиц, проживающих в указанном доме, является неопределенным в силу постоянного изменения вследствие определенных процессов: переход права собственности, аренда, в связи с чем прокурор в силу ч. 1 ст. 45 ГПК РФ выступает с исковым заявлением в защиту неопределенного круга лиц[56].

С другой стороны, в похожей ситуации, суд признал неправомерность обращения прокурора в защиту неопределенного круга лиц: «На основании ч. 1 ст. 45, п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ военному прокурору гарнизона отказано в принятии заявленного в интересах неопределенного круга лиц иска к управляющей компании об установке приборов учета в многоквартирных жилых домах, находящихся в федеральной собственности, так как круг лиц, в интересах которых заявлен иск, является определенным и известным - жильцы домов и доказательства, что жители этих домов не имеют возможности самостоятельно обратиться в суд за защитой своих прав, к иску не приложены»[57].

В другом случае, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила решение нижестоящего суда о непринятии иска прокурора к акционерному обществу о понуждении проведения аттестации рабочих мест с последующей сертификацией работ по охране труда, поскольку последний был по мнению суда нижестоящей инстанции предъявлен в защиту работников АО – т.е. определенного круга лиц. Но по мнению Верховного суда РФ круг работников в таком случае как раз неопределен – из-за текучести кадров, а также потому, что аттестация рабочих мест не связана с деятельностью конкретного работника[58].

---

[56] Определение Судебной коллегии по гражданским делам суда Еврейской автономной области от 04.04.2012 г. по делу № 33-151/2012// РосПравосудие. URL: https://rospravosudie.com/court-sud-evrejskoj-avtonomnojoblasti-evrejskaya-avtonomnayaoblast-s/act-104462523/ (дата обращения 12.03.2020 г.)

[57] Апелляционное определение Московского городского суда от 14.05.2018 по делу № 33-18161/2018 // СПС Консультант плюс

[58] См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за 4 квартал 2009 г. (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 10 марта 2010 г.). Судебная практика по гражданским делам. П. 7 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010 г. № 5.

Следует согласиться с И.Н.Лукьяновой, что столь строгое толкование Верховным Судом РФ термина «неопределенный круг лиц» в рассматриваемых случаях фактически оставляет без судебной защиты значительные группы лиц, обладающие единым или одинаковым интересом, так как организовать самостоятельно защиту своих интересов таким группам достаточно сложно, а указывать всех членов такой группы в исковом заявлении и привлекать их к участию в деле чрезвычайно трудоемко не только для прокурора, но и для суда[59]. Аналогичную позицию высказывает и Е.В.Токарева, отмечая, что «в случае массового нарушения таких прав, возрастающей в связи с этим социальной напряженностью, частно-правовой характер конфликта становится значимым для государства в силу его общесоциальной сущности, в связи с чем, приобретает отпечаток публичности»[60].

Интересны также рассуждения проф. А.Эрделевского, который критикует предложенную Верховным судом РФ расшифровку понятия «неопределенный круг лиц» и предлагает другую: «такую множественность участников соответствующих материальных правоотношений, в которой невозможно заранее предвидеть ее поименный состав применительно к любому отдельно взятому моменту времени»[61]. Профессор так объясняет свою критику, на примере защиты прокурором интересов обучающихся школы: предельная общая численность обучающихся в школе не предопределяет ни действительную общую численность таких обучающихся, ни их персональный состав, которые могут в любой момент поменяться. Поэтому если иск предъявляется в защиту обучающихся – то его справедливо следует рассматривать как иск в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц[62].

---

[59] Лукьянова, И.Н. Участие прокурора в гражданском деле и правовая определенность в современном российском гражданском процессе [Текст] /И. Н. Лукьянова. // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. - 2016. - № 9. - С. 39 - 46

[60] Токарева, Е.В. Указ. соч. С. 1250

[61] Эрделевский А.М. О неопределенном круге лиц в гражданском процессе // СПС КонсультантПлюс. 2015.

[62] Там же.

На сегодняшний день возникают также проблемы при представлении прокурором публичных интересов. В частности, речь идет о том, в каких случаях прокурор может обратиться в защиту публичных интересов.

Обращается прокурор в суд в защиту интереса «Российской Федерации», «субъекта РФ» или же интереса муниципального образования. В гражданско-процессуальном законодательстве легальных определений вышеназванных понятий нет. Попытки сформулировать данные определения были сделаны в правовой доктрине.

Например, Н.Ю. Маслакова определяет государственный интерес как «возведенную в норму права осознанную потребность в достижении единой цели – всеобщего блага государственно-организованного общества в целом»[63]. Исходя из этой дефиниции, можно предположить, что интерес субъекта РФ и муниципального образования – это потребность в достижении более частной цели (решении задачи) – блага государственно-организованного общества субъекта РФ и муниципального образования соответственно. М.Н. Марченко, характеризуя публичную власть, отмечает, что она является предметно-институциональным воплощением, реализацией объективных общественных потребностей в государстве, призванной действовать в интересах общества[64]. Государственный интерес на непосредственный (при противоречии законодательства субъектов федеральному) и опосредованный (где защищаются интересы государственных учреждений, предприятий, акционерных обществ со значительной долей госимущества)[65]. Таким образом, исходя из доктринальных подходов к содержанию интереса РФ, субъекта РФ, муниципального образования, можно предположить, что его сущность составляют общественные отношения, реализуемые государственными/муниципальными органами, государственными

[63] Маслакова Н.Ю. Государственный интерес // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2018. № 18 (118). С. 11–15.
[64] Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 2004. С. 105
[65] Гелиева И.Н., Диденко Е.С. Проблемы, связанные с участием прокурора в гражданском процессе // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 2. С. 74-76.

учреждениями, предприятиями, акционерными обществами со значительной долей госимущества, направленные на удовлетворение потребностей человека и гражданина в рамках соответствующих институционально-организованных обществ.

Полагаем верной точку зрения, в соответствии с которой государственный интерес является частью более общего понятия – понятия публичного интереса, который в свою очередь возможно (но не обязательно - поскольку существует и иные мнения) трактовать как неотчуждаемые права личности, реальное право и правопорядок необходимые для достижения блага, значимого для общества и государства[66].

Надо сказать, что отсутствие легального определения публичного интереса (в т.ч. интереса «Российской Федерации», «субъекта РФ», «муниципального образования»), как показывает судебная практика, порождает определенные сложности не только для прокурора, но и для суда, которому приходится устанавливать наличие «публичного интереса», являющегося предметом судебной защиты в конкретном деле.

Здесь встречаются отдельные ошибки, которые связаны кстати не только с отсутствием легальных понятий «интерес Российской Федерации» и т.д., но и с невнимательным прочтением исковых заявлений судами:

«Прокурор Дмитровского района Орловской области обратился в суд с исковым заявлением в порядке ст. 45 ГПК РФ в интересах Российской Федерации к М. и др. о признании не приобретшими права пользования жилым помещением.

Определением судьи … исковое заявление возвращено прокурору в связи с тем, что оно подписано и подано лицом, не имеющим полномочий на его подписание …. Возвращая исковое заявление, судья мотивировал свой вывод тем, что фактически прокурором заявлены требования в интересах

[66] Токарева, Е.В. Понятие публичного интереса в цивилистическом процессе // Право и политика, 2017, № 8 С. 25

собственника жилого помещения М., который не лишен возможности самостоятельно обратиться в суд за защитой прав.

Судебная коллегия посчитала ошибочным вывод судьи по следующим основаниям.

Обращаясь в суд с требованиями к ответчикам о признании их не приобретшими право пользования, прокурор свои требования мотивировал тем, что регистрация ответчиков в доме носит фиктивный характер, произведена с нарушением Правил регистрации …. При этом прокурор указал, что данное обстоятельство создает условия для противоправных действий, а также нарушает права Российской Федерации, поскольку затрудняет контроль государства за выполнением гражданином своих обязанностей перед государством, другими субъектами, искажает степень избирательной активности. Также ссылался на то, что фиктивная регистрация ответчиков в зоне отселения является основанием для постановки ими вопроса о предоставлении мер социальной поддержки в соответствии с пунктом 9 статьи 13, статьи 20 Федерального закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», что порождает обязанность государства возмещать вред, причиненный гражданину вследствие чернобыльской катастрофы, посредством предоставления установленных Законом льгот и денежных компенсаций.

Вместе с тем, судом первой инстанции данные обстоятельства учтены не были.

… прокурор действовал в целях защиты и восстановления прав Российской Федерации, в рамках полномочий, предоставленных ему федеральным законодательством, в связи с чем определение было отменено»[67].

[67] Справка по результатам изучения судебной практики по делам, связанным с обращением прокуроров с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за 2015-2016 гг., рассмотренным судами Орловской области. http://oblsud.orl.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=242

Если рекомендовать на законодательном уровне определится с понятием если не публичного интереса, то хотя бы упомянутых непосредственно в ГПК РФ «интереса РФ», «субъекта РФ», «муниципального образования», то это повлечет на наш взгляд неоправданное расширение объема ГПК РФ. Мы бы рекомендовали Верховному суду РФ провести для начала обобщение судебной практики – чтобы нижестоящие суды имели ориентиры какие интересы уже были признаны судом публичными, а какие нет (особенно разобрать ошибки судов – когда они не признавали тот или иной интерес в качестве публичного, а потом вышестоящая инстанция указывала на решение суда как на ошибочное).

Следующая группа проблем касается уже полномочий прокурора в процессе.

Так, в научной литературе отмечается, что проблемным аспектом в рамках рассматриваемого вопроса является процессуальное положение прокурора в гражданском процессе.

Согласно части 2 статьи 45 ГПК РФ прокурор обладает всеми процессуальными правами и обязанностями истца, за исключением заключения мирового соглашения и не несет судебных расходов по оплате государственной пошлины. То есть можно вести речь о том, что законодатель максимально приблизил прокурора к истцу по правовому положению. Следует внести определенные уточнения, которые предусматривают факт того, что прокурор не выступает на чьей-либо стороне, а его участие в процессе необходимо в целях соблюдения законности – считают некоторые специалисты[68]. Вместе с тем, данный вывод и так недвусмысленно следует из анализа действующего законодательства, поэтому такие уточнения с позиций автора настоящего исследования, будут излишни.

[68] Тутынина Е.Г. Участие прокурора в гражданском процессе: от истории к современности // В сборнике: Право в современном мире Сборник научных статей по итогам работы II международного круглого стола. 2019. С. 179-182.

Касательно вопроса о наделении прокурора правом отказа от иска, необходимо сказать следующее. Согласно ч. 2 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе отказаться от иска, а в случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска.

Такая норма позволяет прокурорам злоупотреблять предоставленным правом, что в свою очередь создает опасность для лица, в интересах которого он выступает. Да, статья предусматривает, что рассмотрение дела продолжается, но здесь искажается сама суть защиты нарушенного права лица. Если бы лицо могло само защитить свои права, то оно бы не обращалось за защитой к прокурору. В этой связи мы предлагаем изменить ч. 2 ст. 45 и закрепить примерно в следующем виде – прокурор имеет право отказаться от иска только по согласованию с лицом, в интересах которого было подано заявление[69].

Также проблемой остается возможность прокурора, который был надлежащим образом извещен о дне и месте проведения судебного заседания, не являться на него. В этом случае судебное заседание все равно будет проведено, но тем не менее всесторонность и полнота судебного разбирательства в отсутствии прокурора пострадают от неявки последнего в суд. Потом, ведь подобное отступление по сути сводит на нет обязанность прокурора по определенной категории дел вступать в процесс и давать заключение. Решение суда, принятое без прокурора в условиях его не явки, по этой причине не подлежит отмене при его пересмотре в суде апелляционной, кассационных инстанций.

В этой связи есть предложение изменить ч. 3 ст. 45 ГПК РФ таким образом, чтобы разбирательство дело в условиях не явки прокурора не могло быть продолжено. Однако для принятия такого решения нужны

[69] Туманьянц Э.А. Особенности участия прокурора в гражданском процессе // В сборнике: Сборник научных трудов кафедры правовой культуры и защиты прав человека Сборник научных работ преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов. Ставрополь, 2018. С. 140-143.

дополнительные исследования, которые должны касаться возможностями прокуратуры действительно принимать участие во всех без исключения судебных процессах, когда это требуется и качественно при этом выполнять возложенные на прокуратуру полномочия. С большей степенью вероятности, участие прокурорах во всех процессах, в которых это необходимо, значительно осложнит деятельность надзорного ведомства и отрицательно скажется на качестве реализуемых прокурором в гражданском судопроизводстве полномочий.

Учитывая, что время рассмотрения дел, в особенности сложных, по которым прокуратура вступает в процессе для дачи заключения, мало предсказуемо, а также большую загруженность, особенно в крупных городах, судами дел, которые должны рассматриваться с участием прокуратура, существование ситуаций когда сразу несколько таких дел одновременно рассматриваются несколькими судьями, понятно что на практике весьма проблематично будет добиться сегодня и в ближайшем будущем, чтобы прокуратура во всех делах, где она должна участвовать, принимала бы участие.

Нужно продумать вариант, при котором суд мог бы в особых случаях, когда возникли значительные сложности в разрешении дела по собственной инициативе иметь право привлекать представителей надзорного ведомства для участия в его разрешении с обязательным мотивированным обоснованием такого привлечения. Этому праву суда должна корреспондировать обязанность прокурора приступить к участию в деле, но с возможностью обжалования решения суда об обязательном участии в процессе в вышестоящий суд.

Еще одна группа проблем связана с вступлением в процесс прокурора для дачи заключения и реализацией им этого права.

В научной литературе обращается внимание на такую проблему как ограниченность круга дел, по которым представители надзорного ведомства вправе участвовать в целях дачи заключения.

В качестве примера возьмем жилищные споры: в делах о выселении прокуратура дает заключения, поскольку это жизненно важно с позиций государства, чтобы человек не лишился жилья без законных на то оснований. Но человек может быть лишен жилья в случае разрешения не в его пользу ряда других споров из категории жилищных: о признании лица утратившим или не приобретшим право пользования жилым помещением, о снятии с регистрационного учета гражданина, о признании жилого помещения непригодным для проживания и т.д.

И потом, ранее прокурор мог вступить в дело для дачи заключения по собственной инициативе и на любой стадии судебного разбирательства (ст. 41 ГПК РСФСР). Ныне действующий кодекс не предусматривает такого права. Кроме того, действующий ГПК РФ исключает также возможность инициировать судом участие прокурора в процессе для дачи заключения. С практической точки зрения в некоторых случаях это существенно осложняет судебное разбирательство. Так, например, на практике достаточно часто возникают случаи, которые сопряжены с необходимостью дать уголовно-правовую оценку действиям сторон при рассмотрении гражданского дела. Однако в действующем ГПК РФ отсутствует норма, предоставляющая право суду инициировать участие прокурора в процессе, исходя из этого привлечь прокурора по таким делам не представляется возможным, что, является не обоснованным. Поэтому целесообразно предусмотреть в ГПК РФ норму, которая бы предоставляла судам, а также гражданам право привлекать к рассмотрению гражданского дела прокурора – считают отдельные эксперты и с ними следует согласиться[70].

Ряд специалистов выдвигают тезис о наделении заключения прокурора в гражданском процессе функцией дополнительной процессуальной гарантии реализации прокуратурой своих полномочий по защите прав и свобод граждан, государства и общества, а вместе с этим - и

[70] Савенко А.Д. Актуальные проблемы участия прокурора в гражданском процессе // В сборнике: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВА, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ сборник статей XIX Международной научно-практической конференции. 2019. С. 341-343.

законности решения суда. Вместе с тем, такой тезис вызывает сомнения. Дело в том, что прокурор участвует в рассмотрении судами гражданских дел с целью содействия суду в принятии обоснованного, законного судебного акта (для дачи заключения). Защита прав участников процесса в таких случаях не входит в задачу прокурора. И даже если обнаружится что слабая сторона в деле не имеет доказательств в свою защиту, прокурор фактически лишен возможности как-то помочь ей выиграть дело, хотя он и вправе ходатайствовать перед судом в истребовании доказательств, принимать участие в оценке доказательств, обжаловать судебный акт, вынесенный в таких случаях не в пользу слабой стороны. Но прокурор не в праве изменить исковые претензии или уточнить их и т.п. В гражданском судопроизводстве для защиты своих интересов лица пользуются услугами представителей. В ряде случаев при определенных условиях социально незащищенные граждане вправе воспользоваться квалифицированной юридической помощью бесплатно. Поэтому нет оснований считать недостатком законодательства то обстоятельство, что прокурор, вступая в дело для дачи заключения, должен защищать интересы слабой стороны.

Некоторые представители научного сообщества высказывают мнение о том, что, выступая с заключением по делу в рамках гражданского судопроизводства, прокурор оказывает определенное влияние на суд в вопросах принятия судебного акта[71]. Не согласимся с данной точкой зрения, поскольку заключение прокурора основано на нормах действующего законодательства и носит, несомненно, рекомендательный характер для суда, поскольку преследует цель обеспечения принятия судом законного и обоснованного судебного акта. Правовая точка зрения прокурора, которая нашла свое отражение в заключении, должна быть аргументирована и основана не только на нормах процессуального, но и материального права.

[71] Шумакова О.С., Горячих С.А. Некоторые проблемы, связанные с участием прокурора в гражданском процессе // В сборнике: СОВРЕМЕННАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, ДОСТИЖЕНИЯ И ИННОВАЦИИ сборник статей XX Международной научно-практической конференции. 2019. С. 235-237.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, что исключение прокурорского заключения из норм гражданского процессуального законодательства приведет к значительным ошибкам в области осуществления правосудия по гражданским делам в судах общей юрисдикции.

Возникает коллизия и в случае обращения прокурора в суд с иском в защиту другого лица по делу, в котором заключение прокурора обязательно.

Так, с учетом того, что полномочия процессуального истца в данном деле реализует представляющий городского (районного) прокурора его помощник по гражданским делам, заключение по этому делу должен будет давать сотрудник равнозначной либо вышестоящей прокуратуры, т.к. в противном случае будет нарушен принцип недопустимости быть судьей в своем собственном деле. Обоснованность такого распыления сил и средств также сомнительна. В части обеспечения защиты прав социально незащищенных категорий граждан и/либо представительства по общественно значимым видам споров гораздо более эффективна первая форма участия прокурора в гражданском процессе - обращение в суд с иском в защиту прав и свобод других лиц, включая неопределенный круг лиц.

Будучи процессуальным истцом и защищая права истца материального, прокурор здесь наделен рядом специальных прав, может представлять доказательства, и суд обязан дать правовую оценку его позиции и доказательствам. В связи с более высокой методической и кадровой обеспеченностью системы прокуратуры в сравнении с остальными институтами гражданского общества, еще более активное осуществление полномочий по подаче исков в защиту прав других лиц может повысить эффективность деятельности прокуратуры, укрепить правосудие и надежнее обеспечить права человека[72].

[72] Бобров Е.А. О проблеме эффективности дачи заключения как формы участия прокурора в гражданском процессе // Российская юстиция. 2019. №о 4. С. 29-31.

Проблемным также является вопрос о том, в какой момент прокурор вправе вступить в дело для дачи правового заключения. Часть 3 ст. 45 ГПК РФ предоставляет прокурору право на вступление в процесс и дачу заключения по определенной категории дел. Однако неясно, на какой стадии судебного разбирательства прокурор вправе реализовать предоставленное ему право, и возможно ли это, в частности, при производстве в суде кассационной инстанции. ГПК РФ обходит этот вопрос молчанием, единственное упоминание о том, когда же прокурор может дать заключение, есть в ст. 189 ГПК, по смыслу которой дачей прокурором заключения оканчивается рассмотрение дела по существу. Вместе с тем, в ч. 3 ст. 35 Закона о прокуратуре закреплено право прокурора вступить в процесс для дачи заключения на любой стадии. Кроме того, в п. 3 информационного письма Генеральной прокуратуры от 27 января 2003 г. «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» предусмотрено, что прокурор вправе вступить в процесс и дать заключение по делу и в судебном заседании кассационной инстанции. По мнению Бывальцевой С.Г., дача прокурором заключения в суде кассационной инстанции не соответствует процессуальной цели стадии пересмотра вступивших в законную силу судебных актов и обусловленной ею направленности процессуальной деятельности суда и иных участников процесса[73]. Кроме того, ГПК не предусматривает иных форм участия прокурора в суде кассационной инстанции, кроме дачи им объяснений. Заключение прокурора о законности и обоснованности вступивших в законную силу решений и определений суда первой инстанции, равно как и заключение прокурора по отдельным вопросам, возникающим при рассмотрении дела, ГПК не закреплено. В АПК РФ не закреплена такая форма участия в деле прокурора, как дача заключения по определенной «обязательной» категории дел. Вместе с тем, ч. 5 ст. 52 АПК РФ

[73] Бывальцева С.Г. Заключение прокурора в гражданском процессе // Законность. 2016. № 5. С. 56–60.

предоставляет прокурору право вступать в процесс с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности на любой его стадии. Вероятно, что в таком случае прокурор может вступить в процесс действительно на любой стадии, поскольку прокурор здесь вступает в процесс так же, как и другие лица, участвующие в деле, при этом кроме цели вступления – обеспечение законности – ничем от них не отличаясь, т. е. вступление в вышестоящих инстанциях прокурора в уже рассматривающееся дело может быть и в целях предъявления встречного иска, а также иска в интересах третьего лица с самостоятельными требованиями, в целях обжалования судебных актов[74].

Представляется, что такая ситуация в отличие от ситуации, сложившейся при применении ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, в полной мере соответствует процессуальной цели стадии кассационного пересмотра вступивших в законную силу судебных актов[75].

Отдельно можно сказать о проблемах, связанных с участием прокурора в судах вышестоящих инстанций.

Проблемным является и вопрос о праве прокурора на подачу кассационного представления, если он не принимал участия в суде первой инстанции. ГПК РФ не оговаривает отдельно предоставления прокурору соответствующего права, поскольку оно логически вытекает из норм о процессуальном положении прокурора как лица, участвующего в деле. Кроме того, согласно п. 5 Постановления Верховного Суда Российской Федерации от 11.12.2012 г. № 29 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» и п. 2 Приказа № 475 право на обращение с кассационным представлением не зависит от фактического участия

[74] Настольная книга прокурора / 3-е издание, перераб. и доп. / под. Ред. Капинус О. С., Кехлерова С. Г. М., 2015. С. 820.315

[75] Зитляева В.В. Некоторые проблемы участия прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве при пересмотре судебных актов в кассационном порядке // В сборнике: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА Материалы межвузовской научно-практической конференции. Под редакцией С.В. Потапенко. 2019. С. 311-315.

прокурора в заседании судов первой и (или)апелляционной инстанций и его реализация возможна также, если прокурор вправе был участвовать в рассмотрении данного дела.

Вместе с тем, некоторые авторы полагают, что указанные в толкованиях Верховного Суда и подзаконных актах прокуратуры положения являются неправомерными, поскольку возникает ситуация, при которой за лицом, неинтересующимся, как дело будет рассмотрено в суде первой инстанции - прокурором, не явившимся в процесс, сохраняется право воздействовать на принятое и даже на вступившее в законную силу решение[76].

И все же лишение прокурора права на кассационное обжалование судебных актов в силу его неявки в суд первой или апелляционной инстанции способно негативно повлиять на эффективность защиты прав и интересов граждан, организаций и публично-правовых образований в гражданском процессе.

Таким образом, условно все возникающие проблемы, связанные с участием прокурора в гражданском судопроизводстве можно подразделить на несколько групп.

(1) Касающиеся подачи искового заявления: у судов нет унифицированного подхода к пониманию уважительных причин, по которым гражданин сам не может обратиться в суд и поэтому сделать это за него вправе прокурор (выход – введение презумпции уважительности таких причин); неоднозначность судебной практики относительно подходов к трактовке категории «неопределенный круг лиц» (есть новые подходы в науке к трактовке этого понятия – более прогрессивные); отсутствуют расшифровки легальных понятий «интерес Российской Федерации» и т.п в связи с чем есть трудности их толкования судами;

[76] Терехова Л.А. Прокурор в гражданском процессе // Вестник Омского университета. 2016. № 2 (27). С. 124-129

(2) Касающиеся полномочий прокурора в процессе: право отказа от иска прокурора, не ограниченное ни какими условиями, нивелирует суть его участия в процессе (предлагаем ч. 2 ст. 45 ГПК РФ изменить так - прокурор имеет право отказаться от иска только по согласованию с лицом, в интересах которого было подано заявление); возможность рассмотрения дела в условиях неявки в суд прокурора, подавшего иск и извещенного о месте и времени судебного заседания, отрицательно сказывается на полноте и всесторонности судебного разбирательства (суд должен иметь право по своей инициативе привлекать не явившего прокурора в процесс делам, представляющим сложность в их рассмотрении).

(3) вступление прокурора в процесс для дачи заключения: ограниченность круга дел, по которым прокурор дает заключение (прокурор должен иметь право давать заключение по любому делу, в котором он сочтет нужным участвовать и суд должен иметь право инициировать вступление прокурора в процесс для дачи заключения по любому делу); не разрешена коллизия, в случае обращения прокурора в суд с иском в защиту другого лица по делу, в котором заключение прокурора обязательно (в деле должен быть только один прокурор-участник – податель иска).

3.2. Возможные пути реформирования законодательства, улучшения правоприменительной практики по участию прокурора в рассмотрении судами гражданских дел

Имеется несогласованность отдельных положений ГПК РФ и Закона о прокуратуре, которая должна быть снята.

В соответствии с гражданским процессуальным законодательством прокурор может реагировать на незаконные и необоснованные судебные постановления лишь принесением представлений, в том числе и кассационных. Вместе с тем, Закон о прокуратуре предусматривает такое

средство реагирования, как кассационный протест на незаконное или необоснованное судебное постановление (ч. 1 ст. 36 Закона о прокуратуре).

Здесь следует отметить, что протест как средство прокурорского реагирования был предусмотрен ГПК РСФСР и с введением в действие ГПК РФ был упразднен.

Кроме того, действующим процессуальным законодательством прокурор не наделен правом истребовать гражданские дела из суда, поэтому согласно положениям приказа № 475 прокурорам предписывается формировать наблюдательные производства, в которых, помимо подробных заключений, должны содержаться копии наиболее важных процессуальных документов. Названные материалы используются при решении вопроса о внесении представлений в суд кассационной и надзорной инстанций. При этом ч. 2 ст. 36 Закона о прокуратуре все еще предусматривает право прокурора, в том числе и в порядке гражданского судопроизводства, истребовать из суда любое дело, по которому решение суда вступило в законную силу. В связи с этим необходимо исключить из Закона о прокуратуре нормы, предоставляющие прокурору соответствующие полномочия.

Но, для прокуроров, участвующих в деле, не всегда представляется возможным, особенно по большим материалам дела, скопировать все материалы дела для наблюдательного производства, что влечёт дополнительные трудности в работе прокуроров. Предлагаем закрепить возможность предоставления материалов дела в прокуратуру или же предоставление копий материалов дела в прокуратуру (не копирование прокурором гражданского дела, а предоставление готовых копий).

Закон о прокуратуре обязывает прокурора при определенных обстоятельствах обратиться в суд: «в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского и административного судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде

свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде иск в интересах пострадавших». Вместе с тем ч. 1 ст. 45 ГПК РФ говорит по сути о том же, но в таких случаях прокурор вправе (но не обязан) обратиться в суд с иском.

Теоретически допустима ситуация, когда лицо, права которого нарушены и который по уважительным причинам сам не может обратиться в суд, не желает обращаться в суд. В такой ситуации видится алогичным и принуждение прокурора обращаться в суд в защиту интересов лица, не желающего такого защиты. Нужно чтобы было желание самого лица защитить нарушенный интерес или, когда человек не может выразить свою волю вследствие недееспособности и т.п. причин, но обстоятельства, обстановка явно свидетельствуют о том, что если бы лицо могло выразить свою волю на судебную защиту, то оно ее бы выразило положительно, в таких случаях прокурору следует обращаться в суд в интересах слабой стороны. Это проблема находится в практической плоскости, полагаем ее целесообразно решать исходя из вышеизложенных рекомендаций.

На практике помощниками прокурора не всегда соблюдается п. 7 Приказа Генерального прокурора РФ от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», согласно которому прокурорам, участвующим в рассмотрении судами гражданских дел, необходимо тщательно готовиться к судебному заседанию, до начала судебного разбирательства детально изучать материалы дела, анализировать законодательство и судебную практику по спорным правоотношениям. Поэтому заключения по своему содержанию иногда являются формальными. И, едва ли допустима ситуация, когда принятое судом решение соответствует заключению помощника прокурора, данному в ходе рассмотрения дела, однако в дальнейшем вышестоящим прокурором на решение суда приносится

апелляционное представление, в котором излагается совсем иная позиция. Такой подход вызывает возмущение судей, недоумение лиц, участвующих в деле, их представителей и в конечном итоге подрывает авторитет прокуратуры как государственного органа. Изменение позиции прокурором после вынесения решения по делу справедливо критикуется в юридической науке[77].

Способствовать решению обозначенной проблемы может возложение на прокурора обязанности представлять заключение по гражданскому делу в письменной форме для приобщения к материалам дела, как это предусмотрено в Казахстане (ст. 219 ГПК Республики Казахстан), вне зависимости от того, участвует помощник прокурора в судебном заседании или нет. Подготовка письменных заключений за подписью руководителя органа прокуратуры сделает их более мотивированными, обеспечит обязательное согласование позиции помощника прокурора, непосредственно участвующего в рассмотрении гражданского дела, и прокурора, направившего его участвовать в деле, повысит ответственность прокуроров за данные ими заключения.

Проанализировав практику участия прокурора в современном гражданском процессе, необходимо выделить такую разновидность инициативной формы как предъявление встречного иска. Данное право прямо в ГПК РФ и в ведомственных актах Генеральной прокуратуры РФ не указано.

Внесение изменений в действующее законодательство и фиксация права обратиться со встречным иском к стороне процесса положительно скажутся на судебной практике. С чем это может быть связано? С тем, что зачастую участие прокурора в процессе с целью дачи заключения является достаточно формальным. Выявив нарушения, прокуроры не только должны

[77] См., например,: Дугарон Е.Ц. Проблемы заключения как формы выражения позиции прокурора в гражданском процессе // Законность. 2018. № 4. С. 35.

отразить данный факт в заключении, но и изменить форму своего участия на обращение со встречным иском. Вместе с тем, квалификация прокуроров неуклонно растет и сложилась практика, когда прокурор, извещенный для дачи заключения, выявляя нарушения закона, обращается со встречным иском к первоначальному истцу[78]. Такую практику следует считать однозначно правильной. Например, защита прав несовершеннолетних, жилищных прав граждан (о выселении, о взыскании задолженности по оплате электроэнергии и др.), по делам, связанным с возмещением вреда здоровью из дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) и другие «прокурорские» категории дел. Существенным плюсом рассмотрения в одном судебном заседании первоначального и встречного иска, безусловно, будет способствовать реализации принципа процессуальной экономии, как одного из ключевых принципов гражданского процесса. Подача встречного иска в защиту прав ответчика по гражданскому делу нуждающаяся в законодательном закреплении.

Для этого предлагаем дополнить ст.45 ГПК РФ: ч.1. «Прокурор также вправе обратиться в суд с заявлением в защиту .., а также со встречным иском в защиту…»; ч.3. «В случае выявления нарушений закона в процессе дачи заключения, прокурор вправе предъявить встречный иск к первоначальному истцу в рамках одного гражданского дела о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина».

Анализ правоприменительной практики показал в каких случаях таковая должна быть скорректирована

1. Необоснованный отказ в принятии искового заявления прокурора

1.1. Суд не разобрался в чем состоит суть искового требования прокурора и поэтому не смог определит, что прокурор подал иск в защиту неопределенного круга лиц и это допускается законом

[78] Черных И.И. Защита прокурором прав несовершеннолетних в гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 54-57.

«Прокурор ЗАТО г. Новоуральск в интересах неопределенного круга лиц обратился с иском к ФГБУЗ «Центральная медико-санитарная часть № 31» Федерального медико-биологического агентства», ООО «Яркая звезда» о признании трех упаковок лекарственного средства «Хумира», поставленного ООО «Яркая звезда» по государственному контракту ФГБУЗ «Центральная медико-санитарная часть № 31 ФМБА», контрафактным и возложении обязанности на ФГБУЗ «Центральная медико-санитарная часть № 31 ФМБА» по его уничтожению, ссылаясь на то, что данный препарат является контрафактным

Определением судьи …в принятии искового заявления отказано со ссылкой на норму п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ.

Судья первой инстанции пришел к выводу об отказе в принятии искового заявления по основанию, предусмотренному пунктом 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ, указав, что в решении Арбитражного суда Свердловской области от 26.11.2018 сделаны выводы о контрафактности лекарственных средств, названных в иске, вопрос об уничтожении лекарственного средства может быть разрешен по правилам ст. 29.10 КоАП РФ, прокурор не относится к числу лиц, имеющих право принятия решения об уничтожении таких лекарственных средств.

Судебная коллегия не согласилась с данным выводом суда первой инстанции, нашла верным то обстоятельство, что такое дело подведомственно судам общей юрисдикции. Указание суда первой инстанции о том, что прокурор не относится к числу лиц, имеющих право принятия решения об уничтожении таких лекарственных средств, судебная коллегия признала необоснованным сославшись на ч. 1 ст. 45 ГПК РФ согласно которой прокурор вправе предъявлять иски в защиту прав неопределенного круга лиц, что и было сделано прокурором со ссылкой на то, что принятие судом решения о признании контрафактным лекарства и

возложении обязанности по его уничтожению исключит угрозу жизни и здоровья граждан от воздействия такого препарата[79].

1.2. Суд ошибочно счел недостаточно обоснованным невозможность самому лицу подать искового заявление, в связи с чем право на подачу заявления имелось у прокурора.

«Тавдинский городской прокурор обратился в суд в интересах Б. с иском о признании за ней права собственности на земельный участок <...>, прекращении права собственности Б. на указанный земельный участок. Заявление не было принято, т.к. недостаточно прокурор по мнению суда обосновал невозможность самой Е. обратиться в суд. Его поправил суд вышестоящей инстанции, указав следующее: «Суд первой инстанции не учел, что в силу преклонного возраста, являясь пенсионером по старости, не имея юридического образования, Б. относится к категории социально незащищенных лиц и не может самостоятельно полноценно реализовать и защищать в суде свои права и законные интересы. …Учитывая изложенное, Тавдинский городской прокурор обоснованно, действуя в рамках своих полномочий, обратился в суд с настоящим иском»[80].

1.3. Суд ошибочно не признал за прокурором права обратиться в суд в интересах муниципального образования

Отказывая в принятии искового заявления, судья указал, что прокурор в силу положений ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не уполномочен обращаться в интересах юридических лиц, тогда как из материалов дела следует, что иск предъявлен в интересах Администрации ГО Верхотурский. Кроме того, прокурор не может подменять собой иные государственные и муниципальные органы,

[79] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23.04.2019 по делу № 33-7314/2019 // СПС Консультант плюс

[80] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 07.06.2018 по делу № 33-10491/2018 // СПС Консультант плюс; Аналогичное заключение суд сделал в деле: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23.01.2018 по делу № 33-818/2018(33-22867/2017 // СПС Консультант плюс

должностных лиц, которые осуществляет контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Судебная коллегия находит указанный вывод неправильным.

Далее суд, процитировав ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, заключил, что прокурор вправе обращаться в защиту интересов муниципального образования в силу прямого указания закона.

«То обстоятельство, что у муниципального образования имеются органы самоуправления, в компетенцию которых входит обязанность защищать интересы муниципального образования, а также имеются другие органы государственного и муниципального жилищного контроля не может рассматриваться как препятствие для обращения в суд с соответствующим иском в порядке ч. 1 ст. 45 ГПК РФ…..в случае, если указанные органы местного самоуправления, а также надзорные органы бездействуют.» – добавил к этому суд[81].

1.4. Суд ошибочно не признал за прокурором права обратиться в суд в интересах Российской Федерации

Так, Определением исковое заявление о взыскании излишне выплаченной пенсии возвращено прокурору в связи с неустранением в установленный срок обстоятельств, послуживших основанием для оставления заявления без движения (не представлены доказательства отсутствия у органа Пенсионного фонда РФ возможности самостоятельно обратиться в суд с аналогичным иском).

Вышестоящая инстанция конкретно указала следующее: «Поскольку финансовые средства указанного внебюджетного фонда являются собственностью Российской Федерации, взыскание с виновных лиц денежных средств в интересах государства допустимы.

Взыскание производится в пользу Пенсионного фонда Российской Федерации, осуществляющего интересы Российской Федерации в этой сфере.

[81] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 11.10.2017 по делу № 33-16960/2017 // СПС Консультант плюс

Вышеуказанное не противоречит правовой позиции, изложенной в вопросе № 1 «Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 года».

При таких обстоятельствах вывод о том, что прокурор не имеет полномочий для обращения в суд с вышеуказанным исковым заявлением в интересах Российской Федерации, сделан с нарушением требований процессуального законодательства.

Таким образом, у судьи не имелось правовых оснований для возврата искового заявления прокурора».

1.3. Ошибочный вывод суда о подписании иска неуполномоченным прокурором.

Определением исковое заявление о прекращении действия права на управление транспортными средствами возвращено со ссылкой на его подписание и подачу неуполномоченным лицом.

Апелляционная инстанция определение отменила. Сославшись на соответствующие нормы закона о прокуратуре и ГПК РФ, она указала следующее: в соответствии с указанными нормами законодательства заместитель прокурора, действуя в пределах своей компетенции, вправе подписать и подать в суд общей юрисдикции исковое заявление от имени прокурора в защиту неопределенного круга лиц в порядке гражданского судопроизводства.

Возвращая иск за отсутствием у заместителя прокурора соответствующего процессуального права, судья первой инстанции не учел, что прокурор в соответствии с указанными требованиями законодательства обращается в суд с иском не от имени органов прокуратуры, а от своего собственного имени. Под прокурором по смыслу законодательства подразумеваются должностные лица прокуратуры, то есть термин «прокурор» имеет обобщающий характер, включая в себя не только непосредственно прокуроров, но, в частности, и их заместителей.

При таких обстоятельствах судебная коллегия не может признать правильными вывод судьи первой инстанции о том, что заместитель прокурора не вправе подписывать и подавать иск от имени прокурор[82].

2. Необоснованное обращение прокуроров в суды

2.1. Ошибочное заявление исков в защиту определенного круга лиц прокурором, в отсутствии обращений к прокурору лиц, о нарушении их прав

Прокурор … г. Екатеринбурга, действующий в интересах неопределенного круга лиц, обратился в суд с иском к муниципальному образованию «город Екатеринбург» в лице Департамента по управлению муниципальным имуществом администрации г. Екатеринбурга о признании отсутствующим у муниципального образования «город Екатеринбург» права собственности на следующие объекты недвижимости:… В принятии искового заявления была отказано. Правильно отказа подтвердила апелляция:

- согласно исковому материалу, прокурором предъявлен иск в интересах собственников жилых и нежилых помещений домов, расположенных в г. <...> по улице <...>, проспекту <...>.

- таким образом, судом первой инстанции правомерно сделан вывод, что круг лиц, в интересах которых прокурор обратился с иском в суд, можно четко определить.

- материалы не содержат сведений о том, что кто-либо из собственников помещений обращался к прокурору с заявлением о защите своего права. Из объяснений прокурора в суде апелляционной инстанции следует, что поводом для проведения проверки послужило обращение в прокуратуру Администрации города Екатеринбурга.

Соответственно прокурор не имел права на подачу иска[83].

---

[82] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 30.06.2017 по делу № 33-10959/2017 // СПС Консультант плюс Аналогичные выводы суд сделал в деле: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 29.06.2017 по делу № 33-10937/2017 // СПС Консультант плюс

[83] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 04.05.2018 по делу № 33-7485/2018 // СПС Консультант плюс

2.2. Ошибочное заявление прокурором исков в защиту конкретного лица (его трудовых прав), хотя данное лицо не обращалось к прокурору и нет доказательств того, что оно не может самостоятельно защитить свои права.

Определением в принятии искового заявления прокурора, действующего в интересах работников, об отмене приказа о привлечении к дисциплинарной ответственности отказано по мотиву отсутствия у прокурора права на подачу иска.

Исходя из ч. 1 ст. 45 ГПК РФ - прокурор вправе обратиться в суд с иском в интересах конкретного гражданина при условии, если гражданин сам не может обратиться в суд (на такие обстоятельства прокурор в иске не ссылался, предъявляя иск в интересах Б. и Ю.), либо если заявление прокурора в суд основано на обращении гражданина о защите трудовых прав (отсутствие факта такого обращения Б. и Ю. к прокурору прокурор не отрицает в представлении, настаивая на том, что имеет право обратиться в суд с иском в интересах этих лиц и без их обращения к прокурору).

Таким образом, предусмотренных ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации или иным законом оснований для обращения прокурора с иском в интересах Б. и Ю. нет[84].

3. Иные недостатки правоприменительной практики

3.1. Не извещение прокурора о месте и времени рассмотрения дела, в тех случаях, когда он должен быть извещен.

Как следует из материалов дела, после принятия судом встречного иска о выселении истца из спорного жилого помещения, суд назначил судебное заседание на 28.05.2019 на 12.00 час., однако прокурора, который на основании части 3 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации дает заключение по делам данной категории, о времени и месте судебного заседания не известил.

[84] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 13.07.2017 по делу № 33-11439/2017 // СПС Консультант плюс

При таких обстоятельствах, судебная коллегия приходит к выводу о том, что прокурор о времени и месте судебного заседания надлежащим образом извещен не был,…Итог: отмена принятого судом первой инстанции решения[85].

3.2. Прокурор не выявляет недостатки принятого судом решения, дате заключение о законности и обоснованности такового, хотя в последующем это решение отменяется вышестоящим судом.

«Кроме того, в заседании суда апелляционной инстанции принимал участие прокурор, который в своем заключении по делу полагал решение суда законным и обоснованным.

Вместе с тем, по мнению судебной коллегии, доводы жалобы о незаконности присуждения судом компенсации морального вреда К., заслуживают внимания.

Удовлетворяя частично иск К. и признавая право заявителя на возмещение морального вреда, суд первой инстанции вместе с тем не указал в своем постановлении обстоятельства, на основании которых он пришел к выводу о причинении истцу нравственных страданий, не привел доказательства в подтверждение своих выводов….[86]. В итоге решение суда первой инстанции апелляционной инстанцией было частично изменено, хотя прокурор считал его полностью законным и обоснованным».

Итак, видится целесообразным внести отдельные изменения в законодательные акты:

- отредактировать ч. 1 ст. 36 Закона о прокуратуре таким образом, чтобы она не позволяла прокурору приносить кассационные протесты на судебные акты, т.к. по ГПК РФ прокурор вправе приносить в таких случаях только представления;

---

[85] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 12.11.2019 по делу № 33-18085/2019 // СПС Консультант плюс; Аналогичная ситуация сложилась в деле: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 27.11.2018 № 33-18594/2018 по делу № 2-4/2018 // СПС Консультант плюс

[86] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23.11.2017 по делу № 33-19967/2017 // СПС Консультант плюс

- из Закона о прокуратуре исключить положение о возможности истребования прокурором из суда любого гражданского дела (т.к. это не согласуется с ГПК РФ) с одновременным закреплением обязанности суда посылать прокурору копии материалов дела, в котором он участвует;

- обязанность прокурора в определенных случаях обращаться в суд в защиту прав и законных интересов, закрепленная в Законе о прокуратуре, должна трансформироваться в аналогичное право прокурора, что будет соответствовать ГПК РФ;

- предусмотреть в ГПК РФ обязательность письменной формы заключения прокурора, а в Законе о прокуратуре необходимость утверждения заключения прокурора руководителем надзорного ведомства, что частично позволит решить проблему формальности заключений;

- в ГПК РФ прямо зафиксировать право прокурора обращаться в суд со встречным иском, что призвано повысить эффективность участия прокуратуры в гражданском судопроизводстве.

Некоторой корректировке подлежит и сложившаяся правоприменительная практика, поскольку сегодня, как показало исследование, суды допускают необоснованные отказы в принятии исковых заявлений прокурора; прокуроры необоснованно, без достаточных оснований обращаются в суд с исковыми заявлениями; имеются иные недостатки правоприменительной практики (прокурор не извещается судом о месте и времени судебного заседания; прокурор не видит недостатков вынесенного судом решения, хотя такое решение впоследствии отменяется вышестоящим судом).

Заключение

Изучение актуальных проблем участия прокурора в гражданском процессе позволяет сделать нижеследующие итоговые выводы.

Участие прокурора в разбирательстве гражданских дел, должно обеспечивать достижение следующей цели: «обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты и реального восстановления прав и свобод граждан, а также охраняемых законом интересов общества и государства, предупреждение правонарушений».

Прокуроры, участвуя в рассмотрении судами гражданских дел, решают следующие задачи: своевременное предъявление исков, заявлений в суд и обеспечения участия в разрешении судами дел во всех случаях, когда согласно Закона обязательно такое участие прокурора в их разрешении; своевременное обжалование в апелляционном, кассационном, надзорном порядке, а также по новым и вновь открывшимся обстоятельствам судебных актов, принятых по искам (заявлениям), поданным в суд прокурором, а также по делам, в которых прокурор принимал участие по первой инстанции; осуществление контроля на стадии исполнительного производства за

исполнением судебных актов, принятых по искам (заявлениям), поданным в суд прокурором, включая в необходимых случаях обжалование действий (бездействий) судебного пристава-исполнителя и т.п.. Данные цели и задачи, учитывая их важность, следовало бы прямо закрепить в Приказе № 475.

Цели и задачи участия прокурора производны от роли, отводимой государству прокуратуре в гражданском процессе. Следует поддержать законодателя в части ограничения участия прокурора в гражданском процессе определенными пределами, не позволяющими государству вмешиваться в частные судебные споры без достаточных оснований, поскольку это соответствует международным правовым стандартам; с другой стороны, необходимо учитывать, что при участии в разрешении гражданских дел, прокурор не реализует надзорную функцию, но выполняет правоохранительную функцию по защите публичного интереса. Эти два момента должны стать определяющими для научной доктрины, в которой названные вопросы пока еще продолжают оставаться дискуссионными.

Правовую основу участия прокурора в гражданском процессе образуют, главным образом, положения Конституции РФ, ГПК РФ, Закона о прокуратуре, иных федеральных законов, Приказа Генпрокуратуры России, специально посвященного вопросам обеспечения участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве.

Целесообразно выделять две формы участия прокурора в процессе: инициативную и вступление прокурора в процесс для дачи заключения.

Соблюдение прокурором всех процессуальных норм является ключевым моментом при апелляционном оспаривании прокурором судебных решений. Анализ правоприменительной практики позволяет обратить внимание на то, что сегодня прокуроры иногда без уважительных причин требуют восстановления срока на апелляционное обжалование; подают апелляционные представления, не соответствующие требованиям ГПК РФ по содержанию и перечню прилагаемых документов; отзывают поданные ими же апелляционные представления ссылаясь на законность вынесенного

решения. Основная трудность прокуроров при апелляционном обжаловании судебных актов, впрочем, как и при других видах обжалования, зачастую состоит в правильном выявлении и обосновании причин, по которым обжалуемое решение подлежит отмене. Здесь по сути прокурору приходится «состязаться» с самими судьями – профессиональными, а порой и самыми лучшими, правотолкователями и правоприменителями.

Законодатель допускает обращение прокурора в суд кассационной, надзорной инстанции, и для пересмотра дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. При этом прокурору, надлежит правильно определить и указать в соответствующем представлении основания для пересмотра.

Как показал анализ правоприменительной практики, прокурорам требуется особое внимание уделять правильному определению того, какие обстоятельства следует относить к новым или вновь открывшимся, поскольку последние являются сложной юридической категорией и нередко суду и прокуратуре не удается правильно квалифицировать те или иные выявленные обстоятельства как новые или вновь открывшиеся.

Автором исследования предложено условно все возникающие проблемы, связанные с участием прокурора в гражданском судопроизводстве подразделить на несколько групп.

(1) Касающиеся подачи искового заявления: у судов нет унифицированного подхода к пониманию уважительных причин, по которым гражданин сам не может обратиться в суд и поэтому сделать это за него вправе прокурор (выход – введение презумпции уважительности таких причин); неоднозначность судебной практики относительно подходов к трактовке категории «неопределенный круг лиц» (есть новые подходы в науке к трактовке этого понятия – более прогрессивные); отсутствуют расшифровки легальных понятий «интерес Российской Федерации» и т.п в связи с чем есть трудности их толкования судами;

(2) Касающиеся полномочий прокурора в процессе: право отказа от иска прокурора, не ограниченное ни какими условиями, нивелирует суть его участия в процессе (предлагается ч. 2 ст. 45 ГПК РФ изменить так - прокурор имеет право отказаться от иска только по согласованию с лицом, в интересах которого было подано заявление); возможность рассмотрения дела в условиях неявки в суд прокурора, подавшего иск и извещенного о месте и времени судебного заседания, отрицательно сказывается на полноте и всесторонности судебного разбирательства (суд должен иметь право по своей инициативе привлекать не явившего прокурора в процесс по делам, представляющим сложность в их рассмотрении).

(3) Касающиеся вступления прокурора в процесс для дачи заключения: ограниченность круга дел, по которым прокурор дает заключение (прокурор должен иметь право давать заключение по любому делу, в котором он сочтет нужным участвовать и суд должен иметь право инициировать вступление прокурора в процесс для дачи заключения по любому делу); не разрешена коллизия, в случае обращения прокурора в суд с иском в защиту другого лица по делу, в котором заключение прокурора обязательно (в деле должен быть только один прокурор-участник – податель иска).

Анализ недостатков законодательства позволил сформулировать следующие предложения по изменению нормативных актов:

- отредактировать ч. 1 ст. 36 Закона о прокуратуре таким образом, чтобы она не позволяла прокурору приносить кассационные протесты на судебные акты, т.к. по ГПК РФ прокурор вправе приносить в таких случаях только представления;

- из Закона о прокуратуре исключить положение о возможности истребования прокурором из суда любого гражданского дела (т.к. это не согласуется с ГПК РФ) с одновременным закреплением обязанности суда посылать прокурору копии материалов дела, в котором он учувствует;

- обязанность прокурора в определенных случаях обращаться в суд в защиту прав и законных интересов, закрепленная в Законе о прокуратуре,

должна трансформироваться в аналогичное право прокурора, что будет соответствовать ГПК РФ;

- предусмотреть в ГПК РФ обязательность письменной формы заключения прокурора, а в Законе о прокуратуре необходимость утверждения заключения прокурора руководителем надзорного ведомства, что частично позволит решить проблему формальности заключений;

- в ГПК РФ прямо зафиксировать право прокурора обращаться в суд со встречным иском, что призвано повысить эффективность участия прокуратуры в гражданском судопроизводстве

Некоторой корректировке подлежит и сложившаяся правоприменительная практика, поскольку сегодня, как показало исследование, суды допускают необоснованные отказы в принятии исковых заявлений прокурора; прокуроры необоснованно, без достаточных оснований обращаются в суд с исковыми заявлениями; имеются иные недостатки правоприменительной практики (прокурор не извещается судом о месте и времени судебного заседания; прокурор не видит недостатков вынесенного судом решения, хотя такое решение впоследствии отменяется вышестоящим судом).

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ 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) // «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2019) // «Российская газета», № 17, 27.01.1996.

3. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // «Собрание законодательства РФ», 15.01.1996, № 3, ст. 148

4. Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» // «Российская газета», № 118-119, 23.06.2001

5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 21.07.2014) «О прокуратуре Российской Федерации» // «Российская газета», № 229, 25.11.1995.

6. Федеральный закон от 05.04.2009 № 43-ФЗ «О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // «Российская газета», № 60, 08.04.2009

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

8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 июня 2008 г. № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» // СПС Консультант плюс

9. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11.12.2012 № 29 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» // СПС Консультант плюс

10. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 31 «О применении норм гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 2.

11. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.06.2012 № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции» // «Российская газета», № 147, 29.06.2012,

12. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за 4 квартал 2009 г. (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 10 марта 2010 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010 г. № 5.

13. Апелляционное определение СК по гражданским делам Московского городского суда от 20 апреля 2012 г. № 11-507: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/57748122/#ixzz6EcbBHcHq

14. Апелляционное определение № 33-1441/2013 от 5 февраля 2013 г. по делу № 33-1441/2013 Кемеровский областной суд (Кемеровская область) - // https://sudact.ru

15. Определение № 33-3593/2017 от 19 июня 2017 г. по делу № 33-3593/2017 // https://sudact.ru/regular/doc/qxj8phYtdDZx/

16. Определение Судебной коллегии по гражданским делам суда Еврейской автономной области от 04.04.2012 г. по делу № 33-151/2012// РосПравосудие. URL: https://rospravosudie.com/court-sud-evrejskoj-avtonomnojoblasti-evrejskaya-avtonomnayaoblast-s/act-104462523/ (дата обращения 12.03.2020 г.)

17. Апелляционное определение Московского городского суда от 14.05.2018 по делу № 33-18161/2018 // СПС Консультант плюс

18. Апелляционное определение № 33-390/2014 от 28 января 2014 г. по делу № 33-390/2014 Брянский областной суд (Брянская область) – Гражданское https://sudact.ru/regular/doc/rDjnihDSFBW1/

19. Апелляционное определение № 33-7057/2015 от 19 мая 2015 г. по делу № 33-7057/2015 Свердловский областной суд (Свердловская область) – Гражданское https://sudact.ru/regular/doc/g1HnbiRjvqgs/

20. Апелляционное определение Московского городского суда от 30.10.2017 по делу № 33-45162/2017 // СПС Консультант плюс

21. Апелляционное определение Московского городского суда от 12.04.2019 по делу № 33-15633/2019 // СПС Консультант плюс

22. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 11.05.2018 по делу № 33-7637/2018 // СПС Консультант плюс

23. Апелляционное определение Московского городского суда от 20.04.2018 по делу № 33-17594/2018 // СПС Консультант плюс

24. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 18.11.2015 по делу № 33-10896/2015 // СПС Консультант плюс

25. Апелляционное определение Белгородского областного суда от 14.01.2014 по делу № 33-4483/18 // СПС Консультант плюс

26. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23.04.2019 по делу № 33-7314/2019 // СПС Консультант плюс

27. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 07.06.2018 по делу № 33-10491/2018 // СПС Консультант плюс;

28. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23.01.2018 по делу № 33-818/2018(33-22867/2017 // СПС Консультант плюс

29. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 11.10.2017 по делу № 33-16960/2017 // СПС Консультант плюс

30. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 30.06.2017 по делу № 33-10959/2017 // СПС Консультант плюс

31. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 29.06.2017 по делу № 33-10937/2017 // СПС Консультант плюс

32. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 04.05.2018 по делу № 33-7485/2018 // СПС Консультант плюс

33. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 13.07.2017 по делу № 33-11439/2017 // СПС Консультант плюс

34. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 12.11.2019 по делу № 33-18085/2019 // СПС Консультант плюс

35. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 27.11.2018 № 33-18594/2018 по делу № 2-4/2018 // СПС Консультант плюс

36. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23.11.2017 по делу № 33-19967/2017 // СПС Консультант плюс

37. Менчинская против Российской Федерации: Постановление ЕСПЧ от 15.01.2009 // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2009. № 12

38. Постановление ЕСПЧ от 26.05.2009 «Дело «Бацанина (Batsanina) против Российской Федерации» (жалоба № 3932/02) // «Бюллетень Европейского Суда по правам человека», 2010, № 2

39. Антропов В.Д., Паутова С.А. Проблемы процессуального положения прокурора в гражданском процессе // В сборнике: Проблемы развития российской правовой системы Сборник материалов XIII Всероссийской научно-практической конференции. 2018. С. 5-9

40. Арестова О.Н. Комментарий к основным положениям Арбитражного процессуального кодекса РФ // Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2011.

41. Березина Е.В. Участие прокурора в гражданском процессе: исторический аспект // В сборнике: Проблемы становления гражданского общества сборник статей VI Международной научной студенческой конференции. 2018. С. 22-26.

42. Бобров Е.А. О проблеме эффективности дачи заключения как формы участия прокурора в гражданском процессе // Российская юстиция. 2019. №о 4. С. 29-31.

43. Бойков А.Д., Скворцов К.Ф., Рябцев В.П. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры. М., 1998; Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: Автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2001.

44. Бывальцева С.Г. Заключение прокурора в гражданском процессе // Законность. 2016. № 5. С. 56–60.

45. Васильчикова Н.А. Защита прокурором публичных интересов в гражданском процессе Криминалистъ. 2016. № 2 (19). С. 86-90.

46. Гелиева И.Н., Диденко Е.С. Проблемы, связанные с участием прокурора в гражданском процессе // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 2. С. 74-76.

47. Горбуз А.К., Краснов М.А., Мишина Е.А., Сатаров Г.А. Трансформация российской судебной власти: опыт комплексного анализа. СПб., 2010. С. 403.

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

49. Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. В.В. Ярков. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Инфотропик Медиа. 2017

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

51. Доборез И.А. Цели и задачи органов прокуратуры Российской Федерации по участию в рассмотрении дел арбитражными судами // В книге: КРЫМСКИЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ ЧТЕНИЯ. ПРАВОНАРУШЕНИЕ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ сборник материалов научно-практической конференции. 2017. С. 78-82.

52. Дугарон Е.Ц. Проблемы заключения как формы выражения позиции прокурора в гражданском процессе // Законность. 2018. № 4. С. 33, 35.

53. Ергашев Е.Р. О проблемах правовой регламентации и применения правовых средств прокурора, участвующего в рассмотрении судами гражданских дел // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 95 - 102.

54. Жилин Г.А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000. С.75

55. Жуйков В.М. Право человека и власть закона. М., 1995;

56. Жуйков В.М. Реализация конституционного права на судебную защиту: Дис. ... канд. юрид. наук в форме науч. доклада. М., 1996. С. 20.

57. Зитляева В.В. Некоторые проблемы участия прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве при пересмотре судебных актов в кассационном порядке // В сборнике: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

ГРАЖДАНСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА Материалы межвузовской научно-практической конференции. Под редакцией С.В. Потапенко. 2019. С. 311-315.

58. Зубарева М.А. Проблемные аспекты участия прокурора в гражданском процессе // В сборнике: Эволюция российского права Материалы XVII Международной научной конференции молодых ученых и студентов. Уральский государственный юридический университет. 2019. С. 375-378.

59. Информационное письмо Генпрокуратуры РФ от 27.01.2003 № 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант плюс

60. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992.

61. Лескина Э.И. Участие прокурора в гражданском процессе с целью защиты трудовых прав граждан: исторический аспект // В сборнике: Актуальные проблемы процессуального и правового положения субъектов гражданского, арбитражного и административного судопроизводства Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Л.В. Войтович, В.И. Кайнова. 2018. С. 265-270.

62. Лукьянова, И.Н. Участие прокурора в гражданском деле и правовая определенность в современном российском гражданском процессе [Текст] /И. Н. Лукьянова. // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. - 2012. - № 9. - С. 39 – 46

63. Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 2004. С. 105

64. Маслакова Н.Ю. Государственный интерес // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2018. № 18 (118). С. 11–15.

65. Настольная книга прокурора / 3-е издание, перераб. и доп. / под. Ред. Капинус О. С., Кехлерова С. Г. М., 2015. С. 820.315

66. Похмелкин В. Участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел - юридический атавизм // Российская юстиция. 2001. № 5

67. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М.: НОРМА, 2006. С. 156

68. Савенко А.Д. Актуальные проблемы участия прокурора в гражданском процессе // В сборнике: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВА, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ сборник статей XIX Международной научно-практической конференции. 2019. С. 341-343.

69. Справка по результатам изучения судебной практики по делам, связанным с обращением прокуроров с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за 2015-2016 гг., рассмотренным судами Орловской области. http://oblsud.orl.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=242

70. Терехова Л.А. Прокурор в гражданском процессе // Вестник Омского университета. 2016. № 2 (27). С. 124-129

71. Токарева, Е.В. Понятие публичного интереса в цивилистическом процессе // Право и политика, 2017, № 8 С. 25

72. Туманьянц Э.А. Особенности участия прокурора в гражданском процессе // В сборнике: Сборник научных трудов кафедры правовой культуры и защиты прав человека Сборник научных работ преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов. Ставрополь, 2018. С. 140-143.

73. Тутынина Е.Г. Участие прокурора в гражданском процессе: от истории к современности // В сборнике: Право в современном мире Сборник научных статей по итогам работы II международного круглого стола. 2019. С. 179-182.

74. Черных И.И. Защита прокурором прав несовершеннолетних в гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 54-57.

75. Шумакова О.С., Горячих С.А. Некоторые проблемы, связанные с участием прокурора в гражданском процессе // В сборнике: СОВРЕМЕННАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, ДОСТИЖЕНИЯ И ИННОВАЦИИ сборник статей XX Международной научно-практической конференции. 2019. С. 235-237.

76. Эрделевский А.М. О неопределенном круге лиц в гражданском процессе // СПС КонсультантПлюс. 2013.

77. Юдина М. В. Комментарий отдельных постановлений Пленума Верховного Суда РФ за 2012 г. // Законность. 2013. № 7. С. 28

78. Ястребов Б.В. Прокурорский надзор. М., 2001. С. 302.