

М.С. Арсанукаева
к.э.н., доцент, профессор кафедры частного права
Российского университета кооперации

В.М. Капицын,
д.полит.н., профессор ИППК
МГУ им. М.В.Ломоносова

Защита прокурором прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в гражданском судопроизводстве

Признание, соблюдение и защита прав, свобод и законных интересов граждан закрепляется в Конституции РФ, а также в международных конвенциях в качестве обязанности государства (ст. 2 Конституции РФ). К перечисленным формам и методам реализации прав, на наш взгляд, следовало бы добавить «охрану прав», которая лежит в основе и признания, и соблюдения их. Охрана прав – комплексный правовой институт, обеспечивающий поддержание превенции закона и действенности юридической помощи гражданам. В соответствии с Международными актами по правам человека, Конституцией РФ, действующим российским законодательством для охраны и защиты прав используются международные и внутригосударственные (национальные) механизмы. В составе национальных механизмов выделяются: общественные и государственные, а среди последних – судебные, административные, парламентские, другие представительные, а также контрольно-правоохранительные механизмы. Последние действуют как самостоятельные, так и в качестве усиления правосудия – урегулированной действующим законодательством процессуальной деятельности суда по защите прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан и организаций РФ, иностранных лиц, интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (Капицын, 2003; 125-190).

Функция охраны прав граждан и других субъектов в значительной мере связана с деятельностью прокуратуры, традиционно игравшей роль важнейшего контрольно-правоохранительного механизма обеспечения законности. Несмотря на некоторое усечение полномочий в последнее 10-летие, прокуратура по-прежнему незаменима на этом поприще. В частности среди субъектов гражданских процессуальных правоотношений прокурор как представитель государства занимает особое место. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве остается актуальной и недостаточно разработанной проблемой науки и практики. Конституция РФ, Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», Гражданский процессуальный кодекс РФ 2002 г. и некоторые другие федеральные законы, прямо или косвенно регулируют эти вопросы участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Некоторые особенности правоохранительных процедур определены в Приказах Генерального Прокурора РФ. В 2006 г. Генеральной прокуратуре РФ создано новое правозащитное подразделение, аналогов которого в России еще не было. В принципе вся Генпрокуратура РФ занимается правовой охраной и защитой прав, но, тем не менее, создание конкретного управления по надзору за соблю-

дением прав и свобод граждан должно усилить это направление, как за счет надзора, так и участия в судебных процессах (См.: Российская газета. 2006. 27 июля).

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривая осуществление ею надзорной функции «в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства» (п. 2 ст. 1), устанавливает, что прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами первой инстанции, опротестовывают противоречащие закону решения, определения и постановления судов общей юрисдикции, мировых судей в соответствующих судебных инстанциях (п. 3 ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Разработка действующего Гражданского процессуального кодекса (далее ГПК РФ) была сопряжена с острой дискуссией об участии прокурора в гражданском судопроизводстве, в ходе которой, высказывались самые разные, в том числе противоположные мнения по вопросу о возможности, пределах и условиях такого участия. Различие подходов отразилось не только в научной и учебной литературе. Ряд исследователей признает, безусловно, необходимым дальнейшее ограничение участия прокурора в гражданском процессе. (Похмелкин, 2001; 6-7 и др.). Подобной позиции придерживается соавтор известного учебника «Права человека» В.М. Савицкий, который отмечает, что «прокурору нечего делать...при разбирательстве в судах гражданских споров», в современных «условиях гражданам, предприятиям и организациям для обращения в суд за защитой своих прав и законных интересов вовсе не нужно посредничество прокуратуры». Граждане «могут использовать для этого различные юридические службы, юрисконсульты профсоюзов, различную сеть адвокатских фирм, бюро и коллегий, институт уполномоченного по правам человека». Но, как нам представляется, охрана прав, обеспечение превенции закона и действенности тех же судебных процессуальных механизмов требует участия прокурора. Уже потому, что не все граждане в силу определенных причин (состояние здоровья, материальное положение, уровень правовой культуры и юридической подготовки) имеют возможность использовать услуги перечисленных лиц и органов или защищать субъективные права и законные интересы в процессе самостоятельно.

Впрочем, и В.М.Савицкий вынужден был признать, что есть «ситуации, когда участие прокурора в гражданском процессе может быть полезным и необходимым», когда прокурор может «возбудить гражданское дело по собственной инициативе в защиту государства или общества в целом либо в защиту прав неопределенной группы населения» (Права человека, 1999; 364-365). Воспринимая это правильное положение, следует отметить здесь неточность: право возбуждения производства по гражданскому делу принадлежит в данном случае только суду общей юрисдикции или мировому судье. Прокурор лишь подает исковое заявление в суд, которое может быть принято судом к своему производству при наличии на то оснований, установленных законом. Большая группа ученых процессуалистов и прокуроров признают участие прокурора в процессе по гражданским делам важной гарантией охраны и защиты прав, свобод и за-

конных интересов различных субъектов гражданских правоотношений. (Анохин, 1997; 177-178; Манников, 2004; 26; Макаров, 2004; 116-117 и др.)

Аргументы, приводимые этими авторами, достаточно весомы:

- авторитет органов прокуратуры в глазах общественности;
- более строгое соблюдение работниками прокуратуры сроков рассмотрения обращений граждан, и организаций;
- ответственность прокурорских работников за несоблюдение сроков рассмотрения обращений граждан, тогда как в судах сроки нередко затягиваются и сами судьи за проволочки ответственности, как правило, не несут;
- юридическая грамотность, требуемая от прокурорских работников и, как правило, обеспечиваемая ими;
- обоснованность процессуальных документов работников прокуратуры;
- бесплатность оказываемой юридической помощи и т.д.

С учетом этого, рабочая группа Государственной Думы с участием Генеральной прокуратуры внесла поправки, закрепляющие компромисс о приравнивании прокурора к лицам, участвующим в деле (ст. 34 ГПК РФ). В соответствии ГПК РФ 2002 г. прокурор может обратиться в суд с исковым заявлением в защиту прав или законных интересов граждан и неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, муниципальных образований. В защиту прав, свобод и законных интересов гражданина прокурор вправе подать исковое заявление только в случае, если сам гражданин не в состоянии это сделать по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам (ч.1 ст. 45 ГПК РФ). ГПК РФ (ч. 3, ст. 45) определяет прокурора как обязательного субъекта защиты прав, свобод и законных интересов по некоторым делам, по которым прокурор вступает в процесс и дает заключения (дела о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью). Но этот перечень остается открытым, что создает некоторую неопределенность. Другие основания вступления прокурора в гражданский процесс «разбросаны» по всему ГПК, что создает процессуальные неудобства. По установившемуся правилу, необходимость участия в конкретном гражданском деле, если на то отсутствует прямое указание закона, прокурор определяет самостоятельно, руководствуясь собственным усмотрением, исходя из своих должностных обязанностей. ГПК РФ указывает на особый статус прокурора, в том числе и тем, что в прениях он выступает первым. Хотя прокурор несет все обязанности лица, участвующего в деле, он освобожден от бремени судебных расходов, к нему не может быть предъявлен встречный иск.

В процессуальной науке и отзывах самих прокуроров отмечается в качестве упущения ГПК РФ 2002 г. лишение суда права привлекать прокурора в процесс по собственной инициативе. В случаях, когда закон предусматривают обязательное участие прокурора, суд лишь предупреждает прокурора о возбуждении производства по делу, что исключает проявление активности по данному вопросу. Тенденция ограничения процессуальных прав прокурора в гражданском процессе выразилась и в том, что прокурор не вправе вступать в дело на любой стадии процесса, как это было по ГПК РСФСР (ст. 41). Проверить наличие или отсутствие оснований для вступления прокурора в процесс может

только вышестоящий прокурор в порядке общей проверки деятельности нижестоящего прокурора (Комментарий к ГПК РФ, 2003; 114)

Поддерживая контрольно-правоохранительный механизм в лице прокуратуры, Закон исходит из: 1) общественной значимости гражданских дел и гражданского процесса; 2) важности защиты прав, свобод и законных интересов, как определенных групп граждан, так и неопределенного круга лиц; 3) значения присутствия прокурора в гражданском процессе в качестве квалифицированного юриста, правозащитника, к тому же представляющего государство, что создает дополнительные гарантии охраны и защиты прав и свобод. Закон определяет и другие гражданские дела, в которых участие прокурора обязательно. К ним относятся дела: о защите избирательных прав граждан (ч. 3 ст. 260 ГПК РФ), о признании гражданина безвестно отсутствующим или объявлении гражданина умершим (ст. 273 ГПК РФ), об усыновлении (удочерении) ребенка (ч. 3 ст. 278 ГПК РФ), об ограничении дееспособности гражданина, признании гражданина недееспособным, ограничении или лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами (ч. 1 ст. 284 ГПК РФ); о лишении родительских прав (п. 2 ст. 70 Семейного кодекса РФ); об ограничении родительских прав (п. 3 ст. 73 Семейного кодекса РФ) и др.

Некоторые авторы, в том числе и прокуроры, участвующие в гражданском судопроизводстве, признают необходимость включения в данный перечень гражданских дел, затрагивающих имущественные права гражданина, например, об устранении препятствий в пользовании земельного участка, о признании права на объект недвижимого имущества, о защите наследственных прав и т.д. (Крутиков М., Исаева Л., 2006; 18). Прокурор обращается в суд не только с исковым заявлением, но и для заключения по гражданскому делу, рассматриваемому в суде (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ). Вызывает сомнение обоснованность утверждений авторов о достаточно высоком профессионализме судей, исключающем необходимость в «заключениях» прокурора по делу (Права человека, 1999; 364-365). Представляется, что заключение прокурора является дополнительной гарантией защиты прав, свобод и законных интересов определенных, социально слабо защищенных и остро нуждающихся в этом групп населения. Заключение прокурора должно основываться на обстоятельствах дела и законе. Часть прокуроров, участвующих в процессах, считает, что заключение прокурора должно отвечать требованиям, предъявляемым к решению суда (ст. 198 ГПК РФ). Такой подход, на наш взгляд, не вполне корректен, так как прокурор, дающий заключение по делу, выполняет конкретные задачи в процессе (См. также: Крутиков М., Исаева Л., 2006; 18)

Следует признать вполне обоснованными предложения некоторых авторов включить в ГПК РФ определение содержания понятия «заключение прокурора», а также нормы, закрепляющие процессуальное положение прокурора, дающего заключение по делу, круг требований, предъявляемых к форме и содержанию заключения прокурора (Крутиков М., Исаева Л., 2006; 18). Как закрепляют нормы действующего законодательства и отмечают исследователи, личность конкретного прокурора для суда «не имеет никакого значения» (Ви-

кут, 1968; 44). Это означает, что в процессе он может быть заменен другим работником прокурором в связи с перемещением по службе, увольнением, уходом на пенсию и т.д. предыдущего прокурора. Документом, удостоверяющим полномочия прокурора на участие в гражданском процессе, является его служебное удостоверение. Однако ГПК РФ не определяет процессуальный порядок замены прокурора в процессе, что снижает действенность контрольно-правоохранительного механизма. В соответствии с ч.2 ст. 45 ГПК РФ прокурор наделен полным объемом прав лица, участвующего в деле (ст.35 ГПК РФ). В случае подачи прокурором искового заявления для защиты прав и законных интересов других лиц, он в отличие от сторон не вправе влиять на заключение мирового соглашения, участвовать в стадиях обжалования и пересмотра судебных актов; он ставится в зависимость от своего участия в суде первой инстанции (ст. 35 и 45 ГПК РФ). Подготовительную деятельность прокурор начинает еще до обращения непосредственно в суд: собирает необходимые материалы по делу, и выявляет все доказательства, которые он намеревается предъявить суду для обоснования предъявляемых требований и т.д. Но до начала процесса прокурор лишен права истребовать документы по делу, опрашивать других лиц, участвующих в процессе либо оказывающих содействие правосудию до возбуждения производства и т.д.

Часть норм ГПК РФ отличается непоследовательностью, снижающей действенность контрольно-правоохранительной функции прокурора. В ч.2 ст. 131 ГПК РФ определены особые требования к исковому заявлению (заявления) прокурора. В отличие от других лиц, участвующих в деле, прокурор обязан дать юридическую характеристику дела (спора), определить круг нормативных актов, на основании которых должны быть урегулированы спорные правоотношения и удовлетворены законные интересы, каким образом должно быть разрешено дело. По признанию исследователей, прокурор, подавший исковое заявление в защиту других лиц является истцом только в процессуальном смысле, так как его участие в процессе связано с его должностными обязанностями (Шакарьян, 1970; 190; Шакирьянов, 2004; 21; Щеголов, 1979; 103 и др.) Коль нет закрытого перечня, то прокурор может участвовать в процессе по любому гражданскому делу. И как лицо, участвующее в деле, прокурор обязан быть в судебном заседании. В то же время ГПК РФ ч. 3 ст. 45 гласит, что неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела. Так отсутствие прокурора, дающего заключение по делу, может увеличивать вероятность принятия незаконного и необоснованного судебного постановления.

Имеющиеся исследования и данные органов прокуратуры показывают, что участие прокурора в процессах по гражданским делам продолжает оставаться важной гарантией эффективной охраны и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций Российской Федерации. Тем самым поддерживается и усиливается превенция закона (как материальных, так и процессуальных норм), повышается уровень состязания сторон в процессе, качество принимаемых судом решений. В то же время некоторые важные аспекты процессуальной деятельности прокурора требуют повышения качества правового

регулирования, показывают необходимость устранения пробелов и дефектов в действующем гражданском процессуальном законодательстве.

Литература:

- Викут М.А. Стороны – основные лица искового производства. Саратов, 1968.
- Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики /Под ред. Ф.М. Рудинского. М., 2006.
- Капицын В.М. История, теория и защита прав человека. Учебник. М., 2003.
- Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации /С.А. Алехина, А.Т. Боннер, В.В. Блажеев и др.; Отв. ред. М.С. Шакарян. М., 2003.
- Крутиков М., Исаева Л. Участие прокурора в гражданском процессе // Законность. 2006. № 1.
- Макаров В.А. Участие прокурора в арбитражном и гражданском процессе // Прокурорская следственная практика. 2004. № 3-4.
- Манников О.В. Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе в современных условиях // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 1.
- Похмелкин В. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел – юридический атавизм // Российская юстиция. 2001. № 5.
- Права человека. Учебник для вузов /Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1999.
- Шакирьянов Р. Участие прокурора в рассмотрении споров в суде //Законность. 2004. № 11.
- Щеглов В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса. Томск, 1979.