

УДК 347.963
DOI 10.52452/19931778_2022_5_120

К ВОПРОСУ ОБ ОСОБОМ СТАТУСЕ ПРОКУРОРА КАК УЧАСТНИКА ГРАЖДАНСКОГО, АДМИНИСТРАТИВНОГО И АРБИТРАЖНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

© 2022 г.

М.В. Маматов, И.А. Маслов

Университет прокуратуры Российской Федерации, Москва

garyk.78@mail.ru

Поступила в редакцию 02.06.2022

Статья посвящена анализу положений международных норм и российского законодательства по вопросам статуса прокурора как участника гражданского, административного и арбитражного судопроизводства. Авторами уделено особое внимание исследованию состояния такой прокурорской деятельности в контексте соблюдения баланса частного и публичного интересов.

Ключевые слова: прокурор, правосудие, суд, гражданское судопроизводство, административное судопроизводство, арбитражное судопроизводство, международные нормы, процессуальные полномочия прокурора.

Правосудие в современных условиях выступает фундаментальной основой нормального функционирования государства и развития общества в цивилизованных, конституционно признанных формах.

Всеобщая декларация прав человека¹ провозглашает, что каждый имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами (ст. 8). В Конвенции о защите прав человека и основных свобод² определено право каждого на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом (ст. 6). Схожие нормативные установления содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах³ (ст. 14). Российская Федерация разделяет эти подходы.

В правовых системах ряда стран мира сложилась традиция представительства коронной или государственной юридической службы в высших судебных инстанциях при рассмотрении как уголовных, так и гражданских дел. Роль прокуратуры при осуществлении соответствующей функции состоит в том, чтобы следить за правильностью толкования закона и обеспечивать единообразие и непротиворечивость судебной практики (такое право относится к романскому типу и существует в Бельгии, Италии, Франции и др.)⁴. Между тем в правовых системах германского типа роль прокуратуры в гражданском процессе ограничена защитой интересов граждан и государства [1, с. 6–9].

В целях содействия совершенствованию прокурорских практик (в их идентичности и многообразии) Комитет министров Совета Европы при создании в 2005 г. Консультативного совета европейских прокуроров (далее – КСЕП) исходил из сложившихся традиций, доказавших свою состоятельность в национальном праве, и

не препятствовал государствам-участникам распространять положительный опыт для развития и улучшения эффективности прокурорской деятельности [2, с. 4–9].

В заключении КСЕП № 3 (2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» отмечено, что соответствующая деятельность прокуратуры определяется прежде всего потребностями общества должным образом обеспечить права человека и публичный интерес, причем такой функционал оценивается как очень важный (п. 29, 30). Решению этой задачи подчинено усиление всех правозащитных механизмов через их синхронное совершенствование наряду с развитием и укреплением правозащитного потенциала прокуратуры (п. 32). Одновременно указано, что вне уголовно-правовой сферы прокуроры не должны пользоваться преимущественным положением в судебном производстве, их действия не должны нарушать принцип обязательности судебных решений, причем необходимо также обеспечить право лиц, участвующих или заинтересованных в рассмотрении гражданско-правовых дел, обжаловать действия (бездействия) прокурора (подп. «f», «g» и «i» п. 34) [3, с. 11–15].

Общие рекомендации относительно стандартов участия прокуроров в производстве по делам, не связанным с уголовным преследованием, отражены в Бордосской декларации «Судьи и прокуроры в демократическом обществе» (совместное заключение КСЕП и Консультативного совета Европейских судей № 4/12 (2009)), заключениях КСЕП № 9 (2014) «Европейские нормы и принципы, касающиеся прокуроров» (Римская хартия) и № 13 (2018) «Независимость, подотчетность и этика прокуроров», которые во многом развивают положения

руководящих принципов по этике и поведению для прокуроров (приняты на 6-й конференции генеральных прокуроров стран Европы 31 мая 2005 г.) и других международных документов⁵ [4, с. 202–284].

Конституция Российской Федерации, разделяя общепризнанные принципы и принятые в международных нормах подходы, закрепляет право на судебную защиту в качестве основополагающего (ст. 46, ч. 3 ст. 56), что призвано гарантировать его реализацию в полном объеме. Будучи универсальным правовым средством государственной защиты, правосудие выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех конституционных прав и свобод, позволяет разрешать возникающие споры на основе общеправовых требований равенства и справедливости, независимости и беспристрастности, служит способом преодоления возможного произвола в правоприменении и существенным фактором поддержания социального спокойствия, стабильности и взаимного доверия между всеми участниками правоотношений.

В осуществлении этой важной миссии одна из ключевых ролей принадлежит российской прокуратуре – наиболее осведомленному и универсальному по своим правовым возможностям институту обеспечения законности во многих сферах общественных правоотношений. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» с учетом особой конституционно-правовой природы этого государственно-властного института определяет прокуроров, участвующих в рассмотрении дел судами (в системной взаимосвязи положений п. 1, 3 ст. 1 и ст. 35), именно как представителей Российской Федерации.

Надо отметить, что отечественное процессуальное законодательство не демонстрирует одинакового подхода к определению характеристик участия прокурора в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве, хотя единодушно относит прокурора к группе лиц, участвующих в деле. Причем уникальность статуса прокурора в том, что ему присуща только процессуальная заинтересованность в исходе дела, которая предполагает ожидание законного и обоснованного судебного решения. Такая заинтересованность прокурора в силу его компетенции отличается от заинтересованности иных органов публичной власти, организаций и граждан, участвующих в процессе в интересах других лиц, поскольку не ограничена ведомственным или иным узкопрофильным интересом, а всегда обусловлена элементом государственности.

Государственно-правовой характер процессуальной деятельности прокурора состоит в

том, чтобы не были нарушены права, свободы и интересы граждан, организаций, общества и государства; чтобы были обеспечены верховенство закона, единство и укрепление законности, а также охраняемые законом интересы общества и государства.

Именно это определяет уникальность фигуры прокурора в процессе по сравнению с другими его участниками. Причем обращение в суд – это особый способ прокурорского реагирования на нарушения закона (иногда единственно⁶ возможное средство реального восстановления нарушенного права), поскольку реализация принятого по нему судебного решения обеспечена процедурой принудительного исполнения. С учетом этого прокуроры первоочередное внимание уделяют качеству исковой работы, апробации новых подходов и, принимая во внимание необходимость процессуальной экономии, исключению фактов преждевременного применения судебных рычагов защиты при отсутствии иных досудебных мер прокурорского реагирования.

Согласно ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) прокурор вправе обратиться с иском (заявлением) в суд, если требуется защита прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

Если в защите нуждается конкретный гражданин, то такое обращение прокурора возможно, лишь когда соответствующее лицо самостоятельно не может защитить свои права по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам. Впрочем, это ограничение не распространяется на иск (заявление) прокурора, основанием для которого послужила необходимость защиты социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования, – иными словами, при необходимости защиты конституционно определенных, то есть основополагающих социальных прав.

Во многом схожим образом сформулирована ч. 1 ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), положения которой распространяются⁷ и на порядок производства по отдельным категориям административных дел.

Как известно, по правилам этого кодекса в Российской Федерации судами рассматриваются⁸ дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику. Среди соответствующих административных дел – дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (к ним не относятся служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда и др.). С учетом правовой природы административного судопроизводства поддержка прокурором персонифицированного гражданина в процессе допускается лишь при необходимости защиты прав уязвимых лиц, которые не способны их защитить самостоятельно.

Разумеется, в каждом конкретном случае в зависимости от обстоятельств выявленного нарушения закона прокурор самостоятельно определяет, будет ли он обращаться в суд общей юрисдикции, хотя решение вопроса о применении средств судопринуждения зависит еще и от выражения воли самого заинтересованного лица, потребность в защите субъективных прав которого возникла. Принцип диспозитивности требует от прокурора соблюдения воли и свободы выбора лица, ущемленного в правах, а потому, например, отказ прокурора от требования, заявленного в защиту прав другого лица, не предполагает прекращения производства по делу, если только само лицо не откажется от иска (суд принимает отказ последнего и прекращает производство по делу, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц).

Таковы общие для гражданского и административного судопроизводства положения, применяемые в случаях, когда прокурор обра-

щается в суд для защиты нарушенных прав и законных интересов конкретного лица. Соответствующий подход к отстаиванию прокурорами частных интересов служит отображением осознанной государством необходимости предоставления защиты наиболее слабой стороне для обеспечения в судебном процессе принципов состязательности и равноправия сторон, поскольку публичный интерес в наименьшей степени состоит и в защите социальных прав граждан, а также прав лиц, особо нуждающихся в защите.

В арбитражном судопроизводстве разрешаются споры в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а потому участие в нем прокурора обусловлено исключительно защитой публичных интересов, что связано с необходимостью обеспечения баланса интересов участников хозяйственных правоотношений. В связи с этим действующая редакция ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) существенно ограничивает прокуроров в выборе способов защиты от нарушений, предоставляя им право обращаться в арбитражный суд, а также вступать в дело в целях обеспечения законности только в определенных случаях.

Следует учитывать, что в гражданском и административном судопроизводстве законодатель тоже наделил прокуроров полномочиями, позволяющими им при участии в процессе определять свою независимую позицию по делу и одновременно содействовать разбирательству исходя из интересов законности. Согласно ч. 3 ст. 45 ГПК РФ прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных этим кодексом и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий. В ч. 7 ст. 39 КАС РФ предусмотрено, что прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных названным кодексом и другими федеральными законами.

Надо отметить, что современная работа прокуроров по участию в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве отличается большим разнообразием.

Всего в 2021 г. прокурорами⁹ в суды общей юрисдикции направлено 410 899 обращений (из них почти 60% в порядке гражданского судопроизводства, а остальные – административного), а в арбитражные суды – 3398 (без учета дел, связанных с привлечением к административной ответственности). По результатам рассмотрения

такого рода дел судами первой инстанции были удовлетворены требования прокуроров или производство прекращено в связи с добровольным удовлетворением этих требований ответчиком в 96% случаев, а в арбитражном судопроизводстве – 95%.

За это же время судами общей юрисдикции только по первой инстанции рассмотрено 186 295 гражданских и 119 226 административных дел, по которым прокурор вступил в процесс для дачи заключения (почти 99% судебных актов вынесено в соответствии с заключением прокурора). В арбитражном судопроизводстве прокуроры вступили в 189 дел в целях обеспечения законности.

При этом значимым направлением судебной работы прокуроров является защита интересов публично-правовых образований. Использование прокурорами процессуальных полномочий нередко требуется для защиты имущественных активов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, а также по фактам несвоевременного выделения и расходования бюджетных средств, их хищения и нецелевого использования, причинения ущерба в результате коррупционных правонарушений, легализации неправомочно полученного имущества (в том числе путем вывода средств за рубеж) и др.

В порядке ГПК РФ, например, прокурорами в 2021 г. направлено¹⁰ в суды 31 998 таких обращений на сумму 91,4 млрд рублей, что в долевом выражении составляет 13% и 92% соответственно от общих показателей в гражданском судопроизводстве. В арбитражные суды прокуроры обращались с исками о признании сделки недействительной, о применении последствий недействительности ничтожной сделки (2131 случай), заявлениями о признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных и иных органов, должностных лиц (738), исками об истребовании имущества из чужого незаконного владения (279), а также заявлениями об оспаривании ненормативных правовых актов (23) и исками в сфере защиты интеллектуальных прав (13).

Очевидно, что именно результативность защиты государственных интересов формирует базис возможностей в реализации социальной политики, по профилю которой прокурорами традиционно ведется значительная судебная работа. В 2021 г. на этом участке прокурорами уделялось пристальное внимание защите трудовых прав граждан (направлено 102 520 исков и заявлений, а общая сумма материально-правовых требований приближается к 4,9 млрд руб.), прав несовершеннолетних (51 124, почти 886 млн руб.), жилищных прав (24 483, около 592 млн руб.), пенсионных и иных социальных прав граждан (17 202, почти 262 млн руб.)¹¹.

С учетом актуальной повестки в административном судопроизводстве наиболее распространенными стали требования прокуроров о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть Интернет), запрещенной к распространению в целях защиты интересов общества (117 356 или около 71%). Разумеется, это не снизило внимания прокуроров и к другим значимым вопросам, в том числе оспариванию решений, действий (бездействия) должностных лиц и органов, наделенных публичными полномочиями (27 342 или 17%), а также нормативных правовых актов (507).

Соответствующие приоритеты преобладали и при вступлении прокуроров в процесс для дачи заключения. В гражданском судопроизводстве каждое второе такое дело было связано с жилищными спорами либо лишением или ограничением родительских прав (восстановлением в родительских правах); в административном судопроизводстве значительную долю составляли дела, связанные с административным надзором и госпитализацией в медицинские организации в недобровольном порядке (совокупно около 83%).

Разумеется, надо учитывать, что в 2020–2021 гг. вся работа прокуроров осуществлялась в сложных условиях пандемии¹², с акцентом прежде всего на защиту прав, свобод и законных интересов граждан от нарушений закона и злоупотреблений, обеспечение законности в различных сферах жизнедеятельности при соблюдении баланса частного и публичного интересов.

Таким образом, возложение российским законодателем на органы прокуратуры функций, связанных с независимой, осуществляемой от имени государства деятельностью по участию в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве, обусловлено целями обеспечения верховенства закона, единства правового пространства, укрепления законности, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Прокуроры с учетом своего статуса призваны способствовать всестороннему и объективному разрешению наиболее сложных, общественно значимых дел, обладая возможностью добиваться соблюдения законности посредством реализации различных полномочий, в том числе через инициирование применения средств судопринуждения или вступление в процесс для выражения своей независимой позиции по делу и содействия разбирательству в интересах верховенства закона. Именно прокурор, стоящий на страже законности и не имеющий какой-либо другой заинтересованности, призван обеспечить должный баланс между частным и публичным интересами, который так необходим не только для жизнеспособности государства и стабильности общества, но и реализации индивидуальных прав граждан.

Примечания

1. Всеобщая декларация прав человека принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций // Российская газета. 1998. 10 декабря.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001 № 2. Ст. 163.

3. Международный пакт о гражданских и политических правах принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

4. Совместное особое мнение судей Европейского Суда по правам человека к постановлению от 20.02.1996 «Вермулен (Vermeulen) против Бельгии» // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2. М., 2000. С. 174–181.

5. Стандарты профессиональной ответственности, основные обязанности и права прокуроров, принятые Международной ассоциацией прокуроров 23 апреля 1999 г. / Генеральная прокуратура Российской Федерации [сайт]. URL: <https://grp.genproc.gov.ru/web/grpf/search?article=1749499> (дата обращения: 02.06.2022).

6. Согласно ч. 5 ст. 1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» зарегистрированное в Едином государственном реестре недвижимости право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке.

7. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.01.2017 № 78-КГПР16-67 // СПС «Консультант-Плюс».

8. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 3 октября.

9. Выборочные данные из формы ГАС «Участие прокурора в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве» за 2021 г. (утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.05.2018 № 322).

10. Там же.

11. Там же.

12. Хронология действий ВОЗ по борьбе с COVID-19 / Всемирная организация здравоохранения [сайт]. URL: <https://www.who.int/ru/news/item/29-06-2020-covid-timeline> (дата обращения: 08.04.2022).

Список литературы

1. Додонов В.Н. Прокуратуры стран мира. Справочник / Под общ. науч. ред. С.П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2006.

2. Щерба С.П., Смирнов П.А., Дошицын А.Н. и др. Международные принципы и стандарты деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства: Практик. пособие. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2011.

3. Паламарчук А.В., Сеченова Р.Р., Зимин В.П. Деятельность органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2013.

4. Полномочия органов прокуратуры государственных участников СНГ: Монография / Под общ. и науч. ред. С.П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2013.

ON THE ISSUE OF THE SPECIAL STATUS OF THE PROSECUTOR AS A PARTICIPANT IN CIVIL, ADMINISTRATIVE AND ARBITRATION PROCEEDINGS

M.V. Mamatov, I.A. Maslov

The article analyzes the provisions of international norms and Russian legislation on the status of the prosecutor as a participant in civil, administrative and arbitration proceedings. The authors pay special attention to the study of the state of such prosecutorial activity in the context of maintaining a balance of private and public interest.

The modern role of the institution of the prosecutor's participation in legal proceedings outside the criminal legal sphere is determined by the increased attention of the state and the prosecutor's office to the protection of the constitutional rights and freedoms of citizens, and first of all those who, for health reasons or other valid reasons, cannot effectively carry out such protection on their own. The fact that prosecutors have the authority to go to court in situations where the interests of the Russian Federation, its subjects, as well as municipalities require protection further increases the importance of prosecutorial activity in the relevant types of legal proceedings.

Keywords: prosecutor, justice, court, civil proceedings, administrative proceedings, arbitration proceedings, international norms, outside the criminal law sphere.

References

1. Dodonov V.N. Prosecutor's offices of the countries of the world. Guide / Under the general scientific ed. S.P. Shcherby. M.: Yurлитинформ, 2006.

2. Shcherba S.P., Smirnov P.A., Doshchitsyn A.N. et al. International principles and standards of the prosecutor's activity in the field of criminal proceedings: Prakt.

manual. M.: Akad. Gen. Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2011.

3. Palamarchuk A.V., Sechenova R.R., Zimin V.P. Activity of the Prosecutor's Office of Russia outside the criminal-legal sphere. M.: Gen. Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2013.

4. Powers of the Prosecutor's Office of the CIS member States: Monograph / Under the general scientific ed. S.P. Shcherba. M.: Yurлитинформ, 2013.